جـــــامعة الجــــزائر
معهد العلوم القانونية و الادارية



الضبط الإداري البلدي في الجزائر

بحث لنيل شهادة الماجستير
في الادارة و المالية العامة



من إعــــداد
عمور سيلامي

تحـــت إشــراف
الدكتور عمار عوابدي

لجنــــة المناقشــــة

الأستاذ الدكتور ______________ رئيسا
الأستاذ الدكتور ______________ مقررا
الأستاذ الدكتور ______________ عضوا

جانفي 1980

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بسم الله الرحمن الرحيم

(بعون الله)

مقدمة

لعلّ المتتبع لتطور الفكر القانوني المعاصر، يلاحظ أنه من أبرز سمات هذا التطوّر، هو اتجاهه الى ترجيح الاهتمام بفروع القانون العام وذلك نتيجة لذيوع الأفكار الديمقراطية، وانتشار النظم الاشتراكية، والنضج السياسي والفكري والاجتماعي والقانوني للرأي العام، وتأثير ذلك على بناء وتنظيم المجتمعات المعاصرة.

اذ نشاهد ظاهرة الاهتمام بدراسة القانون الاداري، كون هذا الأخير يمثّل مظهرا من مظاهر توطيد أسس هذه المجتمعات عن طريق تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، فضلا عن تحديد حقوق وواجبات كلّ منهما في ضوء التحولات والظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، النفسية التي تمرّ بها المجتمعات.

الا أنه نظرا للطابع الوصفي لبعض الاهتمامات، والتي لا يكاد الباحث أن يقف على صلتها بالمشاكل التي تعترض المجتمعات المعاصرة، ولئن كانت لمثل هذه الدراسة الوصفية ميدانها الخاص.

فانني آثرت، وأنا في سبيل اختيار موضوع بحثي، أن يكون وطيد الصلة بالحياة اليومية للمجتمع، والذي يستهدف القانون الاداري تنظيم بعض جوانبه.

وهكذا وقع اختياري أن أعالج وظيفة الضبط الاداري على المستوى البلدي في الجزائر كموضوع لهذا البحث، وذلك بحسبانه من أكثر مواضيع القانون الاداري احتكاكا بالحريات والحقوق وتأثيرا فيهما، وبالتالي بالحياة اليومية للأفراد. أو كما يطلق عليه البعض عادة التنازع الطبيعي بين الحرية والسلطة، هذا من ناحية.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومن ناحية أخرى ، ويقينا منّي أن هدف الضبط الاداري المتمثل في حماية النظام العام بمدلوله الواسع ذو الطابع القانوني ، الذي يشمل أمن وصحة وراحة وآداب العامة . يشكل الأرضية الخصبة والاطار الملائم والواجب توافره لكلّ تنمية وطنية شاملة .

وفي اطار التنظيم الاداري اللامركزي الذي اعتمدته الجزائر بهدف تحقيق الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية ، فانني خصّصت بحث هذا الموضوع على المستوى البلدي ، باعتبار البلدية هي الخلية الأساسية الاقليمية والسياسية والاقتصادية والادارية والجتماعية والثقافية في النظام الاداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة الجزائرية ، التي تتطوّر بتطورها . معتمدا أساسا على القانون المنظم لها ، والصادر بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق لـ: 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدي ، والمعدّل والتمّم ، خاصة بالقانون رقم 81 - 09 المؤرخ في 2 رمضان عام 1401 الموافق لـ: 4 يوليو سنة 1981 ، والمراسيم والأنظمة التطبيقية له .

هذا فضلا عن افتقار المكتبة الجامعية لدراسة متخصصة في هذا الموضوع . هادفا من وراء ذلك . تبيان موقف المشرّع الجزائري من مسألة مركزية أو لا مركزية وظيفة الضبط الاداري على المستوى البلدي ، بتحليل الكيفية التي نظّم وفقها المشرّع وظيفة الضبط الاداري العام ، وذلك عن طريق تحديد الهيئات التي خوّل لها القانون ممارسة هذه الوظيفة ، ومناقشة الحلول القانونية التي اعتمدها المشرّع لبلوغ الهدف المتوخى من هذه الوظيفة على المستوى البلدي .

وذلك بتحديد الصلاحيات والسلطات المقررة قانونا وسبال ممارستها من طرف الهيئة المكلفة قانونا بمباشرة هذه الوظيفة في حدود تراب البلدية . والأعمال والوسائل التي تستعين بها لأداء هذه المهمة ، ومناقشة مدى قانونيتها وانسجامها مع مصادر المشروعية في النظام القانوني للدولة الجزائرية ، والهدف المرجو تحقيقه من خلال

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هـذه الوظيفة . وكذا مدى تجسيدها في الواقع المعيش، عن طريق تبيان مدى جدواها ،والمشاكل والنقائص التي تواجهها من الناحية العملية،هذا من جهة .

ومن جهة ثانية ،ونظرا لخطورة هذه الوظيفة على حريات وحقوق الافراد، وبهدف عدم ترك المواطنين مجردين من أي سلاح يدافعون به عن حرياتهم وحقوقهم ضد تعسف وانحراف الهيئة المكلفة بممارسة هذه الوظيفة على المستوى البلدي واستعمالها لسلطاتها

أقر المشرّع عدة ضمانات لصالح الافراد للدفاع عن حرياتهم وحقوقهم . وتبعا لما سبق ، حاولنا الوقوف على حدود هذه الوظيفة ، والتي تجد مصدرها في أحكام القضاء والتشريع ، وذلك بتحليل هذه الضمانات ومناقشة مدى جدواها وفعاليتها في تحقيق غاياتها . وبالتالي تحديد مسؤولية الهيئة المكلفة بهذه الوظيفة سواء في حالة قيامها أو امتناعها من أدا هذا التكليف. كل ذلك في اطار خدمة المبدأ الذي اعتمده التعليم العالي بعد اصلاحه ، وهو ربط الجامعة بالمجتمع .

وهذا بالمساهمة في تطوير البحث العلمي القانوني في الجزائر ، وربطه بمختلف قضايا المجتمع ، وخاصة الافرازات التي خلفتها وتيرة التنمية السريعة التي تشهدها الجزائر في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والنفسية. وتقديم هذه الباكورة لسدّ الفراغ الملاحظ في المكتبة الجامعية في هذا الموضوع.

وافادة للمسؤولين المباشرين عن هذه الوظيفة بتبيان غايتها وتحديد سلطاتهم ، ومسؤولياتهم في هذا الصدد ، وارشاد المواطنين بأهمية هذه المهمة وواجباتهم نحوها ، والوسائل القانونية المقررة لصالحهم للدفاع عن حقوقهم وحرياتهم تجاه ممارستها اللامشروعة.

وأخيرا تبصير المشرّع بالسلبيات والمشاكل الملاحظة عمليا ،واقتراح الحلول المناسبة لها ، من أجل ممارسة رشيدة لهذه الوظيفة .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفي ضوء ما سلف ، وجدت أن الوصول الى غاية البحث ، يستدعي تجنب الطريقة الوصفية في البحث قدر الامكان ، لصالح طريقتي التحليل والتركيب ، لأن ادماج هاتين الطريقتين كمنهج للبحث العلمي ينطوي على أهمية خاصة بالنسبة للبحوث الحقوقية التي ينتمي اليها موضوع بحثي .

فطريقة التحليل تساعد على معرفة وتحديد أهمّ خصائص موضوع البحث ، من حيث معرفة مختلف خصائصه ، التي من شأنها تحديد قسماتها وروابطها .

أما توظيف طريقة التركيب ، يعين على اعادة تركيبه وتقييمه على أساس الخواص الجوهرية التي تقدمها لنا الطريقة الأولى ، وذلك بالنظر الى مدى تجسيدها في الواقع المعيش من أجل تأصيل الحلول القانونية للمشاكل التي تعترض تحقيق هدف موضوع البحث . كلّ ذلك على مدى المنطلقات الأيديولوجية والسوسيولوجية للمجتمع ، والهدف السياسي والاجتماعي للنظام القانوني للدولة . مستعينا قدر الحاجة التي تخدم بحثنا ، بآراء الفقه وأحكام القضاء والتشريع المقارن .

وبناء على ما سبق ، تناولت بحث هذا الموضوع وفق الخطة التالية :

قسمت البحث الى بابين رئيسيين ، مهّدت لهما بفصل تمهيدي ، تناولت فيه مفهوم الضبط الاداري من حيث تعريفه وخصائصه ونشأته ومراحل تطوره ، وأخيرا تمييزه عن ما يشبهه من أنظمة . وخصصت الباب الأول للنظام القانوني للضبط الاداري البلدي ، بحثت ضمنه هدف الضبط الاداري البلدي موضوع الفصل الأول ، وخصصت الفصل الثاني لهيئات الضبط الاداري البلدي ، وتكفل الفصل الثالث ببحث أعمال الضبط الاداري البلدي .

أما الباب الثاني ، فضمنته حدود الضبط الاداري البلدي ، عالجت في الفصل الأول منه الحدود التي مصدرها أصول التفسير القضائي

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للعلاقة بين الحرية والنظام العام والنظام القانوني للحريات العامة .

وخصصت الفصل الثاني لعملية الرقابة على أعمال الضبط الاداري البلدي .

- فصل تمهيدي : مفهوم الضبط الاداري

تباينت أراء الفقهاء حول مفهوم (فكرة) الضبط الاداري ، فالبعض منهم ينظر اليه على أساس أنه فكرة قانونية محايدة ، بينما يعتبره فريق آخر أساسا فكرة سياسية ، وفريق ثالث يجمع بين الرأيين السابقين في تعرفه لهذا المفهوم .

فنظرا لهذا الاختلاف في الآراء حول هذا المفهوم ، وتمهيدا لموضوع بحثنا ، وتجلية لطبيعة هذا المفهوم وتأصيله ، ارتأينا أن نخصص لهذه الفكرة فصلا تمهيديا ، أفردنا المبحث الأول منه لتعريف الضبط الاداري وتبيان خصائصه ، ومبحثا ثان تابعنا فيه نشأة وتطور الضبط الاداري ، وفي مبحث آخير حاولنا تمييزه عن ما يشبهه من أنظمة .

- المبحث الأول : تعريف الضبط الاداري وخصائصه

وبالاعتماد على ما سبق ذكره ، تناولنا في المطلب الأول من هذا المبحث ، تعريف الضبط الاداري لغة واصطلاحا ، وفي مطلب ثان الخصائص المميزة له .

- المطلب الأول : تعريف الضبط الاداري

ان كلمة الضبط أو (البوليس[1]) الاداري تعنى لغة[2] لزوم الشيء وحبسه ،

(1) ان كلمة بوليس (POLICE) التي تستعمل في مختلف لغات العالم بأشكال مختلفة تعتبر ذات أصل لاتيني (POLITIA) " بوليتيا " المأخوذ من اليونانية القديمة (POLITEIA . " بوليتيا) التي تعني فن تسيير أو حكم المدينة .
- عن محاضرة مطبوعة ألقاها الاستاذ خالدي بشير بعنوان (الشرطة في الماضي والحاضر ودورها في المجتمع) وذلك بمناسبة تنظيم أسبوع الأمن الوطني بمدينة الجزائر مارس 1983 ص1 .
(2) أنظر العلامة ابن منظور - لسان العرب - الجزء السابع ، لبنان دار بيروت للطباعة والنشر عام 1956 ، ص 340 - 341 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ضبط عليه وضبطه ضبطا وضباطة ، وقال الليث: الضبط لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء ، وضبط الشيء حفظه بالحزم ، والرجل ضابط أي حازم . ورجل ضابط وضبطي :قوي شديد ، وجاء في التهذيب: شديد البطش والقوة والجسم ، ورجل اضبط :يعمل بيديه جميعا ويقال ضبط الرجل : أخذه ، ويقال تضبط الرجل : أخذه على حبس وقهر ، ويقال فلان لا يضبط عمله اذا عجز عن ولاية ما وليه ، رجل ضابط : قوي على عمله ويقال أنه يعني لعبة للأعراب تسمى الضبطة والمسة ، وهي الطريدة .

أما اصطلاحا فتحمل معنيين مزدوجين[1] على التوالي تبعا للمعيار العضوي والمعيار المادي .

فمن الناحية العضوية ، يقصد به مجموع الاشخاص العاملين والمكلفين بتطبيق اللوائح والقرارات والملزمين بحفظ النظام العام بمفهومه الواسع ، وهم ما نسميهم بجهاز الشرطة أو قوات الشرطة ، فالمظهر التنظيمي المتمثل في المديرية[2] العامة للامن الوطني بدوائرها مشتملة هو المعول عليه من وجهة النظر العضوية . أما من الناحية المادية ، فيقصد به مجموع النشاطات والتدابير والتدخلات الادارية ، التي غالبا ما تأخذ طابع التنظيم ، وأحيانا التقييد للحريات والحقوق ، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام وصيانته .

---

(1) قال بهذا المعنى د . أحمد محيو ـ محاضرات في المؤسسات الادارية ـ الجزائر ابن عكنون ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية عام 1980 ، ص398 .
ود . فؤاد العطار ـ مبادئ القانون الاداري ـ مصر ، دار النهضة العربية عام 1970 ـ ص318 .

(2) انظر المرسوم رقم 65ـ201 المؤرخ في 1965/8/11 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الرابعة عدد 71 بتاريخ 1965/8/27 ـ ص 780 (النسخة الفرنسية)
والمرسوم رقم 66ـ238 المؤرخ في 1966/8/5 والمتعلق باعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الخامسة عدد 72 بتاريخ 66/8/23 ، ص810 (النسخة الفرنسية) والمرسوم رقم 68ـ15 المؤرخ في 1968/1/23 ، المعدل للمرسوم رقم 66ـ238 المؤرخ في 1966/8/5 والمتعلق باعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الخامسة عدد 13 بتاريخ 1968/2/13 ، ص191 . والمرسوم رقم 76ـ 39 المؤرخ في 1976/2/20 والمتضمن اعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الثالثة عشرة ، عدد 20 بتاريخ 9مارس 1976 ، ص276 . والمرسوم رقم 85ـ204 المؤرخ في 1985/8/6 والتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الثانية والعشرون ، عدد 33 بتاريخ 1985/8/7 ، ص1157 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومثال ذلك : ضبط الصيد ـ ضبط المرور ـ ضبط التلقيح ضد الأوبئة ـ ضبط الاجتماعات ـ ...الخ .

ونظرا للأهمية البالغة لهذا النشاط الاداري المتمثلة في الحفاظ على النظام العام ، ولخطورته لأنه يحتك ويصطدم بحريات الافراد ، فقد وكل لعدد قليل من الاشخاص لمزاولته حددهم القانون وخول لهم سلطة الضبط الاداري دون سواهم ، ولذلك يجب عدم الاعتقاد بأن كل سلطة ضبط (وفقا للمعيار العضوي) تتمتع بسلطة ضبط (وفقا للمعيار المادي) فمفوض الشرطة لا يخول له القانون اصدار قرار ضبطي بغلق مقهى أو حمام ، فالوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتمتع بهذه السلطة ، أما المفوض فما عليه الا القيام بالتنفيذ المادي لهذا القرار اذا ما كلف بذلك .

ولهذا نجد أن المعنى المادي للضبط الاداري أي نشاطات وتدخلات الادارة بقصد الحفاظ على النظام العام وصونه هو المعنى الذي يهتم به القانون الاداري ، وبالتالي المعنى الذي يعنينا في دراستنا .

ومما يؤكد ذلك أن جل تعاريف الضبط الاداري قد تبنت هذه الوجهة المادية للضبط الاداري ، الا أنها جاءت مختلفة ، تبعا لتباين الجوانب التي اعتمدها فقهاء القانون الاداري كأساس لتعاريفهم ، هذا فضلا عن اختلاف الصياغة للتعاريف المتماثلة المضمون .

فمنهم من نظر اليه على أساس أنه غاية في حد ذاته ، تسعى اليها سلطات الضبط الاداري ومنهم الاستاذ (هوريو) حيث عرفه بأنه :
" سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون ".(1)

ومنهم من أعتبره غاية من حيث أهدافه وقيدا على الحرية الفردية نظرا لنتيجة نشاطه وآثاره ، فعرفه الاستاذ " دي لوبادير " بأنه:(2)
" صورة من صور تدخل السلطة الادارية يتمخض عنه فرض قيود على الحريات

(1) انظر د. محمود سعد الدين شريف " النظرية العامة للضبط الاداري " . مجلة مجلس الدولة تصدر عن المكتب الفني لمجلس الدولة المصري ، السنة 11 عام 1962 ، ص109 .
(2) انظر د. محمود سعد الدين شريف ـ المقال السابق ـ المرجع السابق ـ السنة 11 عام 1962 ـ ص109 .
عن الفقيه دي لو بادير ـ المبسوط الأولي في القانون الاداري ـ باريس، طبعة 1953 ص528 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفردية بغية صون النظام العام وحمايته". ولو أننا لا نشاطره الرأي في كون نتيجة نشاطه تقييد حريات الافراد، فسلطة التقييد ليست من اختصاص الادارة، بل تعود للسلطة (الهيئة) التشريعية بوصفها الضامنة للحريات والحقوق، وممثلة الجماعة، فهي المختصة بتقييد بعض الحريات والممارسات تبعا لخطورتها على النظام العام في الجماعة، وما على سلطة الضبط الاداري الا تنفيذ القوانين والانظمة المتعلقة بالضبط الاداري عن طريق ضبط وتنظيم وقائع لممارسة الافراد لحرياتهم ونشاطاتهم، بشكل يجبر الافراد على التزام حدود حرياتهم وحقوقهم، وفق ما نص عليه القانون.

أما الأستاذ "فيدل" فقد استند في تعريفه للضبط الاداري بالنظر الى محله وأساليب نشاطه وأعدافه[1] بأنه: "مجموع صنوف النشاط الاداري الذي موضوعه اصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لازمة لحماية النظام أو على التحديد لاقرار الأمن وتحقيق السكينة وصيانة الصحة العامة".

وفي معرض حديثه عن الضبط الاداري يعرفه[2] الاستاذ محمد فؤاد مهنا قائلا: "يقصد بوظيفة البوليس التي تتولاها السلطة الادارية، يقصد بها صيانة النظام العام في الدولة بعناصره الثلاثة المعروفة، الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة".

ويعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي وكذا الدكتور محمد يعقوب السعيدي بأنه: "حق الادارة في أن تفرض على الافراد قيودا تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"[3] ونرى كما لاحظ بعض الاساتذة احلال كلمة سلطة أو اختصاص محل حق

---

(1) انظر، محمود سعد الدين شريف- المقال السابق- المرجع السابق- عن الفقيه فيدل - القانون الاداري، الجزء 2 باريس طبعة 1959، ص547.
(2) انظر، محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية - مصر- الاسكندرية، مؤسسة الجامعة الاسكندرية عام 1973، ص 631.
(3) د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الاداري - مصر القاهرة دار الفكر العربي الطبعة الرابعة، عام 1961، ص 746.
و. عامر احمد المختار- تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق- رسالة جامعية العراق بغداد، مطبعة دار الحياة عام 1975، ص39. عن د. محمد يعقوب السعيدي - مبادئ القانون الاداري- مطبعة الزهراء، ص 184 و 185.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الادارة لكون العبارة الاولى أكثر انطباقا على المفهوم المقصود منها ، اذ لا يخفى الفارق بين الاختصاص(سلطة) والحق ، فالثاني يمكن مزاولته أو التخلي عنه ، أما الاول فهو واجب يأثم تاركه ، اذ السلطة تستدعي المسؤولية • فسلطة الادارة في القيام بهذه الوظيفة مقيدة ، وتقديرية في اختيار الأسلوب الانجع للمحافظة على مقتضيات النظام العام وصيانته ، وممارسة الافراد لحرياتهم وحقوقهم ، وهذا الاختصاص هو الذي يتماشى ومهمة الضبط الاداري ، باعتبارها واجبا مفروضا على الادارة ، يرتب مسؤوليتها اذا تقاعست في النهوض به •

أما الاستاذ محمود سعد الدين شريف فيعرفه[1] بأنه : " وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف الى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون " •

ومما يلاحظ على هذا التعريف أنه لم يحدد السلطة المختصة بهذه الوظيفة ، كما هو متفق عليه فقها وقضاء وقانونا ، وهي السلطة التنفيذية التي تؤديها بواسطة هيئاتها الادارية ، حيث اكتفى بقوله : " السلطة العامة " وهي عبارة ذات مدلول واسع قانونيا • وكذا وصفه لوسائل وأساليب الادارة في تأديتها لهذه الوظيفة بأنها قسرية ، غير أنه اذا صح أن من بين هذه الوسائل والاساليب ما هو قسري كالتنفيذ المباشر وهو أسلوب استثنائي يلجأ اليه الا في حالة الضرورة فلا يصدق هذا الوصف على نظام الاجازة والاخطار والترخيص •

وهناك من ينكر على الضبط الاداري وظيفة التوفيق والتوليف بين الضبط الاداري والحريات العامة ، كما ذهب الى ذلك الاستاذ " جيز " في تعريفه للضبط الاداري بأنه[2] : " توفيق وتوليف بين الحريات والنظام العام " 40638

ومنهم الاستاذ "دوجي - DUGUIT " [3] الذي يرى أن كلا من نظام البوليس ونظام القانون نظامان متنابذان متعارضان

---

(1) انظر د • محمود سعد الدين شريف _ المقال السابق _ المرجع السابق _ السنة 1 عام 1962 _ ص 112 •

(2) انظر د • قدري عبد الفتاح الشهاوي _ اعمال الشرطة ومسؤولياتها اداريا وجنائيا _ رسالة دكتوراه ، مصر الاسكندرية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، طبعة 1 عام 1969 _ ص 31 •

(3) انظر د • محمود سعد الدين شريف _ المقال السابق _ المرجع السابق _ السنة 1 عام 1962 _ ص 31 •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بحيث تخول وظيفة الضبط للهيئات الادارية المختصة أن تقيد تمتع الأفراد بالحقوق التي يكفلها القانون ، وبالتالي فلأي تدبير ضبطي أن يحد من استعمال الحريات التي يقرها القانون ما دامت ضرورة الحفاظ على النظام العام تستوجب وتتطلب هذا التقييد ، وقيام هذه الضرورة هو الذي يفصل ويحل النزاع الدائر بين حق كفله القانون وبين مكنة أو سلطة أضفاها القانون للهيئات الادارية في شؤون الضبط ، ونفس الملاحظات السابقة تصدق على هذا التعريف من حيث تكييفه لنشاط الضبط الاداري بأنه قيد للحرية ، ومنهم من يبالغ مضفيا الى الضبط الاداري الصفة السياسية كالأستاذ " J. PASCU " الذي يكيف وظيفة الضبط بأنها سلطة سياسية لكونها مظهر من المظاهر الرئيسية لسيادة الدولة ، اذ تمثل حق الدولة في الرقابة والدفاع عن كيانها ، أداتها في ذلك اجبار المحكومين على تنفيذ ارادتها بالاكراه ، حيث يرى أنها سلطة رابعة ويقول :

" (1) ليس من شك في أن حق البوليس من الناحية السياسية حق أولي لكل دولة ، ووسيلتها التي لا غنى عنها التأكيد ارادتها ولوضع حضارات كافة هيئاتها موضع التنفيذ ، فأين كان المعتقد أو المقترح لحد الآن ، وأين كانت مذاهب الحكومة ووسيلة فهمها للغاية من الدولة وسبب وجودها فان قيام الضبط بحقوقه أمر ضروري بصفة مطلقة ، سواء لحماية الدولة وجميع نظمها العامة المستقلة ، أو غير المستقلة والمنشأة أو المعترف بها من قبلها ، أو للدفاع عن جميع الحريات الفردية والاجتماعية . والصفة السياسية للضبط من القوة بحيث أن الهدف الأول لأي نظام ، حتى ولو كان ثوريا ، هو تنظيم البوليس من جهة ، وتدعيم سلطة الضبط دستوريا من جهة أخرى " .

وكان من شأن هذا الطابع السياسي للضبط الاداري أن

---

(1) انظر عامر احمد المختار – المرجع السابق – ص 32 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

دعــى بعــض الكتــاب ومنهــم الدكتــور" غيــرو "[1] والدكتــور محمــد عصفــور الــى القــول بــأن هــذه الوظيفــة ليست بطبيعتها الحاضــرة الا سلطــة قانونيــة محايــدة لا تتجــاوز حــدود القانــون فــي غاياتهــا المرتبطــة بحمايــة الأمــن والنظــام ، وهــي لا تتحول الــى سلطــة سياسيــة الا اذا انحرفــت عــن استعمــال فعاليتهــا وصلاحياتهــا وغلبــت اعتبــار حمايــة السلطــة علــى حمايــة المجتمــع فــي نظامــه العــام ، حيــث يصبــح الضبــط آلــة أو وسيلــة لخدمــة الحكــام والحفــاظ علــى مراكزهــم وامتيازاتهــم •

ولهــذا لا يمكننــا مجــاراة الــرأي الأول لافتقــاده الأســاس القانوني السليــم ،وبالتالــي لا يمكــن التسليــم بــه كأســاس لمشروعيــة السلطــة ،لأن التسليــم بــه كأســاس لمشروعيــة هــذه الأخيــرة يــؤدي بنــا الــى تبريــر وتقبــل جميــع صــور السلطــات حتــى البوليسيــة الاستبداديــة منهــا •

وكذلــك لا يمكــن التسليــم بالــرأي الثانــي الــذي يــرى أن الضبــط الاداري حاليــا مــا هــو الا وظيفــة قانونيــة محايــدة ، ازاء السمــة السياسيــة التــي تصاحــب هــذه الوظيفــة الــى انحــراف السلطــة •

فعلــى ضــوء التأصيــل النظــري والتجسيــد العملــي لهــذا الــرأي ، لا يمكــن القــول معــه الا أنــه لا يمثــل سوى أمنيــة محكــوم عليهــا مسبقــا بالخيبــة •

فحقيقــة تعــدّ وظيفــة الضبــط الاداري بعــد التطــور الــذي أصابهــا فــي جوهرهــا ومداهــا ،وذلــك تبعــا للتطــور الــذي

---

(1) انظر د • محود سعد الديــن شريــف ــ المقال السابق ــ المرجع السابــق ــ السنــة 11 عام 1962 ،ص 111 و 112 •

عن د • غيــرو ــ البوليس والنظام العام ــ بوردو طبعة 1938 ص 159 •

و د • محمد عصفور ــ وقاية النظام الاجتماعــي باعتبارهــا قيدا علــى الحريــات العامة ــ القاهــرة ، طبعــة 1961 ،ص 135 و 136 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لحق بالدولة ، وظيفة قانونية ، ولكنها غير مجردة بتاتا من الطابع السياسي ، وذلك نظرا لتعذر الفصل المطلق بين الادارة والسياسة .

كما لا يمكن اعتبار جميع السمات السياسية للضبط انحرافا للسلطة ، ما دامت الادارة في الواقع سوى ترجمة للطابع السياسي للدولة ، وهذا ما يدحض حيادية هذه الوظيفة .

الأمر الذي يقودنا الى القول بأن الطابع القانوني السياسي لهذه الوظيفة في عصرنا الحالي الذي يشهد تعايشا بين مختلف الأنظمة السياسية المتباينة ، لا يعدو أن يكون سوى مرآة عاكسة لطبيعة السلطة والنظام القانوني الذي يسود في هذا البلد أو ذاك ، مما يفضي الى تمايز الضبط واختلاف طبيعته تبعا لذلك[1].

أما الدكتور ثروت بدوي فعرفه قائلا[2]: " الضبط الاداري هو مجموعة الاجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الادارية المختصة على الافراد لتنظيم بها نشاطهم وتحدد مجالاتها ، وتقيد بها حرياتهم في حدود القانون ، بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده . وتتخذ هذه القواعد والاجراءات شكل قرارات تنظيمية عامة ، تصدرها الادارة من جانبها وحدها ، أو تتخذ صورة أوامر واجراءات فردية مادية أو قانونية

---

(1) فهو ضبط سياسي في ظل الدولة الاستبدادية السلطاوية ، اذ يصبح عبارة عن آلة اكراه وقهر في يد الحاكم لبسط نفوذه تحت ستار حماية النظام العام ، وهو ضبط قانوني في ظل الدولة الديمقراطية القانونية ، حيث يسود مبدأ المشروعية وبالتالي مبدأ مسؤولية الدولة متى التزمت بذلك .

(2) راجع د . ثروت بدوي ـ مبادئ القانون الاداري ـ مصر طبعة 1965 ـ 1966 ـ ص 200 .

عن د . عمار محمد شطا ـ تطور وظيفة الدولة ـ الكتاب 1 ـ نظرية المرفق العام ـ الجزائر ابن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة 1 عام 1984 ـ ص118و119 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تقوم بها الادارة أيضا بارادتها المنفردة ، وتشترك هذه القواعد والاجراءات جميعها في كونها تقيد الحريات" .

ومما يلاحظ على هذا التعريف ، هو تركيزه على تبيان ماهية أعمال الضبط الاداري وأنواعها بابراز عناصر السلطة فيها .

ومما يؤخذ عليه ، هو أن الادارة في قيامها بهذه المهمة تعمد الى تحديد مجال نشاط الافراد وتقييد حرياتهم .

فبالنسبة الى قضية تحديد مجال نشاط الأفراد نرى أنه ليس من اختصاص هيئة الضبط الاداري ، فالأفراد أحرار في ممارسة حرياتهم ونشاطاتهم ، وانما يكمن اختصاصها في أن تعمل على توقي ما يعدّ غير مشروع من نشاطات وتصرفات حسب ما نصت على القوانين والأنظمة وما اعتادت الجماعة على احترامه من أعراف وتقاليد ، ونفس الملاحظات السابقة تصدق على هذا التعريف ، من حيث اقراره سلطة الادارة في تقييد حريات الافراد .

كما عرفه الدكتور حماد محمد شطا بأنه[1] : "الضبط الاداري هو مجموعة القواعد العامة والاجراءات الفردية الرامية الى ضبط نشاط الافراد وحرياتهم في حدود النظام العام والآداب طبقا للفلسفة السائدة في المجتمع وتراثه" .

ومما يلاحظ على هذا التعريف ، هو تركيزه الى الجانب الموضوعي للضبط الاداري المتمثل في أعماله وأساليبه ووسائله وهدفه ، متركا الجانب العضوي له ، المتمثل في الهيئة الادارية المسؤولة عن النهوض به ، علاوة على ذلك بدل أن يوضح الأساس القانوني للقواعد العامة والاجراءات الفردية وهو القانون بمفهومه الواسع ، أورد النظام العام والآداب مكانه ، وهذا الأخير يمثل هدف الضبط الاداري كما استقرّ عليه فقها، وقضاء، وقانونا . [illegible]

وبناء على ما تقدم وبالاستناد الى التعاريف السابقة ، نقترح

(1) راجع د. حماد محمد شطا ـ المرجع السابق ـ ص 122 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التعريف التالي : انّ الضبط الاداري عبارة عن وظيفة ادارية وقائية تتولاها هيئات ادارية محددة قانونا ، تهدف الى الحفاظ على النظام العام وحمايته ، عن طريق تنظيم وضبط حريات الافراد ونشاطاتهم في ظل القانون .

ويستفاد من هذا التعريف ، أن لهذه الوظيفة خصائص جوهرية ، تميزها عن بقية الوظائف التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة وهي :

(1) **وظيفة ادارية** : فغاية الضبط الاداري المتمثلة في حماية النظام العام وصونه هي التي أدت بالمشرّع الى اسناد هذه الوظيفة الى السلطة التنفيذية ، دون السلطة التشريعية وهذا ليس معناه حرمان الافراد من الضمانات التقليدية التي يمثلها تدخل المشرّع ، بل نظرا لبطء عمل هذا الأخير ، وما يعتريه من نقص خاصة من الناحية الفنية على التنظيم والقدرة العملية على مواجهة المشاكل والحوادث ذات الطّابع الاستثنائي والمتغيرة ، التي تستدعي ضرورة استعجال التدخل لصون وحماية النظام العام في كل حين وكل مكان .

هذا فضلا عن ما خول لها الدستور من سلطة تنظيمية ، وكذا طبيعة مهمتها ، وهي تنفيذ القوانين حيث يستوجب عليها تهيئة الأوضاع ، ليسود النظام والأمن في المجتمع ، حتى تتمكن من القيام بهذه المهمة على أحسن وجه .

وهذا ما يفسر لنا الزامية هذه الوظيفة ، أي أنها مفروضة على السلطة التنفيذية ، وليست بسلطة تقديرية في يدها . فهي التزام قانوني مفروض على هذه السلطات المكلفة قانونيا للنهوض به .

وتجدر الملاحظة هنا أن وظيفة الضبط الاداري ليست حكرا على السلطة التنفيذية ، بل كثيرة هي المناسبات التي تتدخل فيها السلطة التشريعية خاصة اذا كان التنظيم الضبطي يمسّ[1] الحريات العامة أو يتصل بالملكية الفردية .

---

(1) فبناء على المادة 151 من الدستور الجزائري الحالي ، يعود اختصاص تنظيم وحماية الحريات والحقوق العامة للمؤسسة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) فالنصوص القانونية الصادرة عنها في هذا الشأن عادة ما يسميها الفقه بالضبط التشريعي وما على المؤسسة التنفيذية الآ تنفيذ هذه النصوص عن طريق اصدار مراسيم وقرارات تنفيذية لها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

(2) ضرورة اجتماعية : فالضبط الاداري ضرورة اجتماعية وتتجلى هذه الميزة في هدف الضبط الاداري وهي المحافظة على النظام العام وحمايته بجميع عناصره وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق العامة،من كل ما يخل بهذا النظام ويهدد استقراره،فالفوضى عنوان قهر الضعفاء وتدهور حرياتهم وحقوقهم ،وبالتالي تحكم القوي في الضعيف وتفشي الظلم بدل العدل والمساواة والأوبئة والأمراض بدل مكافحتها ووقاية صحة الناس والعنف والعدوان بدل الأمن والطمأنينة وتدهور الاخلاق والقيم وانحلال أخلاقيات المجتمع بدل سموها وعفة النفس داخل الجماعة .

(3) وظيفة وقائية مانعة : وتظهر هذه الخصيصة في الأسلوب المستعمل من طرف السلطة الادارية ،بمناسبة تأديتها لهذه الوظيفة ، فهي تحافظ على النظام العام وتحميه عن طريق توقي ومنع كل ما من شأنه الاخلال بالنظام العام وتهديد استقراره وذلك باتخاذ التدابير الضرورية الوقائية ، حتى ولو لم يقع اخلال فعلي بالنظام (تهديد مباشر وحال) أو بعد وقوعه فعلا اذا لم يصل الاخلال الى درجة الجريمة الجنائية .

(4) اعتماد الضبط الاداري على وسيلة السلطة العامة : لاجدال في أن تدابير وقرارات الضبط الاداري تخول للسلطة المكلفة باتخاذها استعمال القوة لتنفيذها طوعا أوكرها على المحكومين وتبرير ذلك أن أي تردد أو مماطلة في احترامها وطاعتها من شأنه أن يخل بالنظام العام المادي ،وهذا[1] يتفق مع طبائع الأشياء ، ويتماشى مع جوهر السلطة التنفيذية بحسبانها سلطة تعتمد في التنفيذ على نفسها . وهي تستعمل هذه الوسيلة اما في تنظيم أو ضبط حريات ونشاطات الافراد ،ويمكن أن تصل الى تقييدها مؤقتا اذا ما دعت الى ذلك ضرورة ملحة للحفاظ على النظام العام وصيانته .

(5) خضوع الضبط الاداري للقانون : لاشك في أن وظيفة الضبط الاداري تخضع لسيادة القانون .

---

(1) انظر د . محمود سعد الدين شريف ـ المقال السابق ـ المرجع السابق ـ السنة 11 عام 1962 ـ ص 115 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالسلطة الادارية تقوم بهذه الوظيفة أو المكنة مستندة في ذلك على سند قانوني سواء كان صادرا عن المشرّع الدستوري أو قانون صادر عن المشرّع الوطني واما بالاستناد الى ضرورات عملية ملحة تحكمها الأصول العامة للقانون تبنتها وقضت بها المحاكم القضائية، ومرد هذا السند الأخير هو أن التشريع كما أسلفنا يعتريه نقص فطري لاعتبارات فنية وعملية ، فالمشرّع غالبا ما تنقصه الخبرة الفنية التي يتطلبها التنظيم الفني ،وأسباب عملية تظهر في القدرة على البصر والتنبوء بحقائق واحتمالات المستقبل[1] وقد طبق هذا السند في قضية[2] " LABONNE " حيث حكم بحق السلطة التنفيذية في التنظيم اللائحي في أمور ضبطية لم ينظمها التشريع . وختاما ،فان هذه الوظيفة تستند في مدى حدودها ونطاق صلاحياتها على النصوص القانونية وأحكام القضاء الاداري المتواترة .

- المبحث الثاني : نشأة فكرة الضبط الاداري وتطورها

فبعد أن وقفنا على مفهوم فكرة الضبط الاداري في المبحث السابق ،يجدر بنا القاء نظرة عن كيفية نشوء هذه الفكرة والمراحل التي مرّت بها وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث .

فأول ما يلاحظه المتتبع لتاريخ المذاهب والنظم هو أن الضبط قديم قدم اجتماع الناس وانتظامهم في مواقع حضرية سميت بعد أن تطوّرت بالدول .

أي أن هذه الفكرة ظهرت مع ظهور الدولة[3] ، حيث قامت هذه الأخيرة مقترنة بالحكم ذي الطابع الآمر.

---

(1) انظر د . محمود سعد الدين شريف ـ المقال السابق ـ المرجع السابق ـ السنة 11 عام 1962 ـ ص 115 .

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ 22 أغسطس 1919 في قضية " LABONNE " مجموعة سيري القسم 3 ص 46 . عن د . محمود سعد الدين شريف ـ المقال السابق ـ المرجع السابق ـ السنة 11 عام 1962 ـ ص 115 .

(3) - Marcel le clere- Histoire de la police - Que sais-je ? Press Universitaire de France N° 257 Année 1947 P

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومما يؤكد ذلك هو اتفاق المؤرخين وعلماء الاجتماع والانثروبولوجيا على أن مصر الفرعونية ، هي التي عرفت أول بوليس (ضبط) في العصور القديمة .

فمينس (من أول الملوك الفراعنة) قد أعلن قبل أرسطو بزمن بعيد على أن " البوليس (الضبط) هو أول وأكبر خيرات الشعب " . ثم أقرن القول بالفعل ، حيث أصدر قانونا اشترط فيه على كل مواطن أن يذهب الى القاضي ليعلن عن أسمه ، ومهنته ، ومورد معيشته . واذا وجد أنه يعيش بتجارة غير شرعية فجزاؤه الموت . أما البند السادس من قانونه فقد نص على عقوبات صارمة منها " تقطع يد كل مزور النقود ، والأنف للنساء الزانيات ، والقضيب لرجال مغتصبي البنات " .

وحسب النصوص المنقوشة على الآثار ، أو المدونة على أوراق البردى ، فقد كان هناك قائد للشرطة في كل اقليم من أقاليم الدولة القديمة ، يجمع بين وظائف المحقق الجنائي ومنفذ العقوبات ، اضافة الى عمل الشرطي المتمثل في حراسة ومراقبة الأسواق وغيرها .

وقد تكون الصين القديمة أيضا قد عرفت نظاما للأمن ، حيث كان في كل شارع رئيسي من مدن الصين الكبرى موظف شرطة مكلف بمسك سجل للسكان ، وتذكيرهم بالأحكام والقواعد الواجب احترامها ، ومراقبة الأشخاص المشتبه في أمرهم .

أما في النصف الغربي من المعمورة [1] وفي جمهورية البيرو الحالية سادت حضارة راقية لشعب يسمى ((الانكا)) ((INCAS)) حيث عرفت نظاما خاصا بالأمن ، يقضي بإخضاع

---

(1) انظر خالدي بشير – المرجع السابق – ص 3 –

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أفراد عشرة عائلات لرقابة زعيم يلقب بالمايوك ((Mayoc)) وكانت صلاحياته لا حدّ لها ، حيث شملت كل صغيرة وكبيرة من أمور رعيته بدءاً بالانضباط في العمل الى تقديم العون للامهات تحين الوضع .

وفي الحوض الشرقي من المتوسط وفي بلاد الاغريق بالذات حيث ظهر نظام المدينة الدولة التي عرفت لفظ البوليس باعتباره مرادفا لدستور المدينة أو دستور الدولة وتطوّر فيما بعد ليعني ادارة الدولة والحكومة .

وفي هذا الصدد ذهب بعض فلاسفة اليونان الى القول بوجوب الحظر على بعض وجوه نشاط الافراد ، أعني تركيز مهام الضبط ، وهذا نظرا لافتراضهم أنه في الامكان تحديد سمات الحياة الخيرة الى الابد وهي غاية الدولة على حد تصورهم واقتصارها بعد ذلك على القيام بمهمة التنفيذ فحسب . ونتيجة لهذا التصوّر سادت فكرة المحافظة على الانظمة الاجتماعية ، لذلك جمدت مهام الضبط الى حد أن قال أحد كبار فلاسفة اليونان (أفلاطون) " بوجوب فرض الحظر على الاطفال أن يلعبوا ألعابا جديدة "(1)

وهكذا نلاحظ نشوء الضبط في ظل الحكم ، واستمر مقترنا به في عهد الحكم الروماني ، حيث كانت مسألة

---

(1) انظر عامر احمد المختار – المرجع السابق – ص11 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ضبط المجتمع وتنظيمه في المدينة اليونانية ، ثم الرومانية قد استوجب وجود أساس ثابت من السلطة على أمر أكثر ثباتا من الادارة الانسانية ومن سلطة الحاكم في فرض ارادته في فترة زمنية معينة من أجل المحافظة على السلامة العامة وحماية المجتمع من تسلط الافراد تحت راية الانتساب الى الآلهة ومن أجل خضخ الطبقة الأرستقراطية وعامة الشعب لتحافظ على الوضع الاجتماعي القائم يومئذ وسلامة مؤسساته وسد نزاع الكتل والشيع[1].

وهكذا عرف العالم القديم وعلى حد تعبير أحد علماء القانون الدستوري " Esmein " الدولة ذات السلطة المطلقة التي لا تعرف الحدود سواء اتخذت الدولة الشكل الملكي أو الجمهوري ، اذا لم يكن للفرد أي حق ازاء الدولة . فالحق الفردي لم يتجسم الا بعد مراحل تاريخية طويلة ، حين انهارت سلطة الدولة وحلت محلها سلطة النبيل في عهود الاقطاع[2].

وبدخول هذا العهد التاريخ لم يسلم هذا الحق الفردي الا للنبيل ، حيث لم يعترف بشؤون الافراد الخاصة أو وجودهم . اذ أن هذا النظام لم يراع أو يعتد بالفرد في علاقته بالمجتمع فضلا عن ثبات مراكز الافراد .

---

(1) أندار رو سكوباوند – المدخل الى فلسفة القانون –
ترجمة د . صلاح دباغ ، بيروت المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر ، ص17و18 .
عن عامر احمد المختار – المرجع السابق – ص11 .

(2) اندار د . وايزمان – القانون الدستوري – الجزء 1 ، ص 578 .
عن د . محمود سعد الدين شريف – المقال السابق – المرجع السابق – السنة 11 عام 1962 ، ص 105 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وبديهي أن يندمج الضبط بالحكم في هذا العهد حيث كانت مهمة السلطة آنذاك تتمثل في ابقاء الأوضاع والمراكز جامدة دون تغيير.

ونتيجة لذلك برزت فكرة الخير المشترك الكنسي التي قامت هي بدورها في المحافظة على الأوضاع اذ اعتبر (النظام) الدعامة الرئيسية في أي خير وهذا ما حدى بأحد مفكري الكنيسة الى القول تبريرا لقداسة النظام:[1] " ان الميزة التي لا تقدر للنظام هي أنه لا توجد في المجتمع مصلحة لطائفة من الناس - اذا أحسن فهمها - لاتكون جزءا من المصلحة العامة ". هكذا هاجم هذا الفكر الافكار التي تنظر الى الخير باعتباره قائما على الحرية والمساواة. وعملوا للمحافظة على النظام باعلاء السلطة وتقييد الحرية.

وهكذا ازدوجت السلطة الدينية والزمنية في هذا النظام، مما ولد ازدواج في الضبط، فهو في يد الكنيسة ضبط ديني يقوم على العقيدة، وفي يد الأمراء ضبط دنيوي (سياسي - اجتماعي) يعنى بأغلب شؤون الحياة. وهكذا فقد جاء هذا النظام[2] (الاقطاع) كما قال د. طعيمة الجرف ليفتح الطريق أمام

---

(1) انظر عامر احمد المختار - المرجع السابق - ص 12.

(2) انظر د. طعيمة الجرف - نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - " دراسة مقارنة " مصر - القاهرة ملتزم الطبع والنشر، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الرابعة، عام 1973، ص73.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فكرة " الدولة المالية " حيث أصبحت الدولة دومينا خاصا للأمير ، يملك فيها السيادة والسلطة بموجب ملكيته للأرض وما عليها ومن عليها .

هذه لمحة تاريخية لوضعية الضبط في العصور القديمة والوسطى . ترى هل عرف هذا النظام في مجتمعنا العربي آنذاك ؟

يتفق المؤرخون بأنه لم يكن هناك وجود لمثل هذا النظام لدى المجتمعات العربية قبل الاسلام ، حيث سادت الروابط الأسرية والقبلية ، فلم يختلف كثيرا عن المجتمع الأوروبي في التاريخ القديم ، فقد سيطرت عليه أوهام عبادة الأصنام وطغت عليه الصراعات والنعرات القبلية ، حيث ساد قانون الثأر وكانت الغلبة للأقوى .

مما هدد كيان الانسان وأهدر آدميته ، فكان لا بد من شحنة أو دفعة عقائدية وفكرية تحرر الانسان وترد اليه آدميته وكرامته . فوجدت البشرية في الاسلام ما كانت تفتقده ، وتمثلت رسالة الاسلام في عقيدة الايمان بالله وتكريم الانسان واحترام الفرد ، مع المحافظة على المجتمع وصيانته على أسس من الحرية والشورى ومن العدل والسلام .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما بالنسبة للضبط فلم تعرف له بداية واضحة، وهذا لكون المجتمع الاسلامي آنذاك كان مجتمعاً ضبطياً أو عسكرياً . فكان جلهم من المجاهدين، ان لم يكونوا كلهم، وكان كل فرد في هذا المجتمع ضبطياً (شرطياً) على نفسه، وعلى جاره وعلى مدينته، ومن ثم، على دولته أيضا، حيث كانوا يسهرون على حفظ النظام في المجتمع وعدم حصول التعديات واعانة المظلوم على الظالم . اذ كانوا حقاً خير أمة أخرجت للناس[1]، وهذا تطبيقا لدستور خالقها وتماشيا مع أوامر ونواهي متقدما من الجهل والجاهلية .

ولكن هذا لم يمنع من أن يكون الضبط المتمثل آنذاك في نظام الشرطة معروفا عند المسلمين كما كان قائما عند الأمم الاخرى، وهذا نظرا لوفود الأهالي على الجزيرة سواء بقصد الاقامة أو التجارة أو قضاء بعض الحاجات .

ففي زمن الرسول (صلعم) تولى الشرطة في المدينة المنورة القائد العربي المشهور سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه .

---

(1) اقتناعا وتطبيقا للآية الكريمة " كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله " .
(سورة آل عمران ، الآية 109)

وقول الرسول (صلعم) " المسلم من سلم الناس من لسانه ويده "

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وعلى حد رأي العلامة العربي ابن خلدون ، فان أفراد هؤلاء الشرطة كانوا يلقبون بالعسس، فمهمتهم كانت التنقل ليلا في الشوارع الرئيسية والأزقة بحثا عن اللصوص والمارقين وأهل الشر ، محافظين بذلك على النظام والأمن في المجتمع .

ويقال أن الصحبي الجليل عبد الله بن مسعود كان أميرا على العسس في ولاية أبي بكر الصديق رضي الله عنه ، وأن الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد تولى مهمة الشرطة ومعه مولاه أسلم وعبد الرحمن بن عوف .

وقد ألحقت الشرطة بالقضاء في صدر الاسلام لأن مهمتها كانت تنفيذ أحكام القضاء واقامة الحدود على الجناة .

وفي أيام بني أمية تم فصل الشرطة عن القضاء لتمارس المهمات والاعمال الكبرى التي فرضها التنظيم الاداري للولايات المفتوحة .

وازداد تطور أيام العباسيين . ومما يؤثر عن أبي جعفر المنصور[1] مؤسس الدولة العباسية قوله :
" أركان الملك أربعة ، قاض لا تأخذه في الحق لومة

---

(1) انظر خالدي بشير - المرجع السابق - ص 5 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لا عسم وصاحب شرطة ينصف الضعيف من القوي ، وصاحب خراج لا يظلم الرعية ، وصاحب بريد يكتب السيّ بخبر هؤلاء على الصحة " .

حيث اكتسبت الشرطة صفة المؤسسة النظامية (1) كفرع من فروع الادارة في الدولة ، لها وظيفة معينة تتمثل في الوقاية وملاحقة المجرمين ومعاقبتهم ، كما أن تبعيتها كانت لمؤسسات الدولة وليس للحاكم فقط . فقد كان يستعين بها القاضي لتنفيذ أحكامه واحضار المتدعين والشهود ، كما استعان بها المكلفون بجباية الضرائب لالزام المعنيين بأداء المستحق في ذمتهم من ضرائب . وكان من صلاحياتها حفظ المسجونين ومسك سجلات السجون ، وكلفت بحراسة أبواب المدن والشوارع والتجول ليلا بالاماكن التي يرتادها السكارى ، ومداهمة المقاهي والاماكن التي يشتبه في زوارها ، من لصوص ومارقين .

هذه نظرة خاطفة عن الضبط في الدولة الاسلامية زمن الرسول (صلعم) وخلفائه رضي الله عنهم (2) .

---

(1) انظر د . مصطفى العوجي في " التصدي للجريمة " بيروت مؤسسة نوفل طبعة 1 عام 1980 ص 68 .

(2) في مجال الحديث عن السياسة الوقائية التي اتبعتها الشرطة في الاسلام يجدر التعرض لاعمال الحسبة التي كانت تعتبر منصبا في الدولة الاسلامية ، حيث ذكر الدكتور منير العجلاني في كتابه عبقرية الاسلام في أصول الحكم — طبعة 1965 ص 376 وما بعدها ، تعريف المؤلف سيد أمير علي في كتابه " مختصر تاريخ العرب والتمدن الاسلامي " الحسبة كما يلي : " كان الموظف الذي يشغل هذا المنصب يسمى المحتسب وهي وظيفة أنشأها المهدي ، وظلت من جملة التشكيلات التي أخذت بها الممالك الاسلامية فيما بعد . وكان يضطلع (المحتسب) بمراقبة الاسواق وحمل الناس على المحافظة على الآداب كما يطوف مع توابعه في الشوارع ليلا ونهارا للتأكد من تنفيذ تعليمات الشرطة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومعاقبة من يحاول الغش في المقاييس والمكاييل والموازين ويذكر لنا الماوردي أن الحسبة درجة وسط بين القضاء والقوة التنفيذية " . اذا فوظيفة المحتسب أساسا وقائية الى حد

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهكذا يتضح لنا أن نشأة الضبط كانت في ظل الحكم ، واندمج فيه سواء في العصور السابقة لنظام الاقطاع أو أثنائه .

وبانهيار هذا النظام وقيام الدولة الأوروبية الحديثة في نهاية القرن الخامس عشر (15) التي مرت بمرحلتين ، حيث امتدت الأولى من القرن الخامس عشر (15) الى نهاية القرن السادس عشر (16) قامت خلالها ملكيات تستند على الحق الالهي ارتكزت على ذات ركائز الاقطاع سابقا لولا تميزها بتصفيتها للكنيسة كقوة سياسية ، مما زاد من تدخل السلطة الزمنية في شؤون الأفراد .

وغدت المرحلة الثانية القرن السادس عشر (16) والقرن السابع عشر (17) حيث ظهرت الدولة صاحبة السلطة المطلقة باعتبارها منظمة زمنية تقوم بالدور الرئيسي في تقرير الرخاء الاقتصادي ، حيث عممت سلطتها جميع النشاط الفردي على أساس تحقيق الرخاء العام ، وليس تحقيق الأمن والنظام .

(جانب الشرطة ، تحول دون ما يخل بالنظام العام وما يفسد المجتمع بالسهر على حسن التعامل والسلوك بين أفراد المجتمع هكذا كانت دولة الاسلام ، وهكذا اختلفت عن ما سبقها وما جاء بعدها من دول في ضمان حرية وحقوق الافراد وحماية المجتمع وصونه .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومع ذلك أعتبر هذا التدخل ممارسة لسلطة البوليس (الضبط) ، فظهرت الدولة البوليسية وغدا البوليس (الضبط) والحكم معبرين عن معنيين متطابقين .

غير أن عهد الاستبداد لم يكتب له ليعمر طويلا . ومنذ عهد الاصلاح الذي كان من ورائه ذلك المجهود القانوني الكبير الذي أدى الى ارساء ادارة الدولة على قواعد قانونية ثابتة ، مما نتج عنه انفصال الضبط عن القضاء ، واقتصر على تأدية المهام العامة ، ونظرا لعدم وجود قانون مكتوب يومئذ للسلطات البوليسية للدولة ، بقي الضبط في يد الحكومة وسلطاتها التقديرية .

ويمضي الفكر القانوني خطوة أوسع وأعمق في سبيل حماية الافراد وحرياتهم ،وهذا غداة قيام الدولة الديمقراطية الليبرالية ، حيث ظهرت نظرية القانون الطبيعي كأساس لضمان حرية الافراد في مواجهة سلطات الدولة ، اذ نادى أنصار هذه النظرية بعدم المساس بتاتا ببعض الحقوق اللصيقة بالانسان ونقدوا ذات الأساس القانوني التي كانت قائمة عليه الدولة . كما عمد مفكروا الثورة الفرنسية الى التأكيد ،بأن حرية المواطنين انما هي غاية الدولة ومناط وجودها كمنظمة اجتماعية ،فأحدثوا

..../..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بأفكارهم تغييرا جذريا في غاية الدولة نفسها ولقد عبر[1] (فلينيف) عن هذه المفاهيم بتأكيده على أن "دولة القانون" كانت ثمرة لفكرتين قام عليهما اعلان حقوق الانسان . أولاهما ، أن الغاية من كل تنظيم سياسي هو المحافظة على الحقوق الطبيعية للانسان التي لا تتقادم ، والثانية ، أن هذه الحماية يتعين أن تكفل بالقانون .

وهكذا انتصرت فكرة الحرية على سلطة الدولة المطلقة ، حيث أصبحت هذه الأخيرة في جوهرها . فغدت الحرية غاية الدولة وفي نفس الوقت قيدا على سلطاتها ، وقد تحقق ذلك في صور سياسية وقانونية مختلفة ،

بدءا باعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي عام 1789 الذي بين مهام سلطة الدولة ، التي أريد منها المحافظة على الأمن وحقوق الانسان الطبيعية المتمثلة في الحرية والملكية والأمن ومقاومة الاضطهاد.

كما اعتبر ميثاق اعلان الاستقلال الامريكي والدستور

---

(1) انظر د . محمد عصفور ـ المرجع السابق ـ ص 29 عن عامر احمد المختار ـ المرجع السابق ـ ص 16 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الاقتصادي أن غاية القانون هي القيام بكفالة الحقوق المتساوية للناس جميعا ، والتأكيد على أن الحكومات لا تستمد سلطاتها الا من رضى المحكومين ، باعتبار أن ضمان الحرية هي غاية الدولة الاساسية .

وعلى ضوء صدور هذه الاعلانات(1) وظهور المواثيق الدستورية ، وقيام الدولة القانونية ، وما واكبها من فقه ديمقراطي ليبرالي وفقه اشتراكي متدخل أخيرا . أخذت سلطة الضبط تتبلور كقوة ضابطة غايتها الحفاظ على النظام العام وصيانته . فأدرك مفهوم الضبط الاداري في هذه المرحلة معنى أكثر تحديدا ودقة من المراحل التي سبقته .

ومن خلال هذا العرض التاريخي لنشوء فكرة الضبط الاداري وتطورها ، نخلص أولا الى أقدمية هذه الوظيفة ، اذ نشأت بنشوء (الحكم) الدولة ، حيث كانت وما تزال سند وجودها وأساس استمرارها ورمز سيادتها .

وثانيا ، الى أهميتها وضرورتها ، وذلك بالنظر الى غايتها التي بعد أن كانت تتمثل في حماية أمن وسلامة السلطة العامة في الدولة أساسا ، أصبحت بعد أن ظهرت الدولة القانونية الحديثة تهدف أساسا الى حفظ كيان الجماعة وكفالة حياتها المادية والمعنوية .

---

(1) فمثلا نصت المادة 18/10 من الدستور البروسي الصادر عام 1794 على " أن وظيفة البوليس هي أن تتخذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على السلم والامن والنظام العام ، وأن يتفادى المخاطر التي تهدد العامة أو أحد أفرادها " ورد هذا النص الدستوري في المرجع السابق للاستاذ عامر احمد المختار - ص 18 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المبحث الثالث: تمييز الضبط الاداري عما يشتبه به من نظم

تعرضنا في المبحثين السابقين لمفهوم فكرة الضبط الاداري ، والمراحل التي مرّت بها حتى وقفنا عند مفهومه الحالي كوظيفة قائمة بذاتها . الا أن بعض الكتاب درج على الخلط بين الضبط الاداري وما اشتبه به من نظم أخرى ،ورأوا أن هناك تداخلا بين الضبط الاداري وهذه النظم .

ولهذا سنحاول في هذا المبحث - ومع التسليم ببعض وجوه التداخل بين هذه الأنظمة - تجلية هذا التداخل ، بابراز الفوارق الجوهرية التي تميز وظيفة الضبط الاداري عن الضبط القضائي من ناحية ، والضبط الاداري عن المرفق العام من ناحية ثانية .

- المطلب الاول : تمييز الضبط الاداري عن الضبط القضائي

فكما أسلفنا أن مهمة الضبط الاداري ، تتمثل في المحافظة على النظام العام ووقاية جميع عناصره، من كل ما من شأنه أن يخل أو يهدد بالاخلال بالنظام العام في المجتمع. وذلك باتخاذ الاجراءات اللازمة للحيلولة دون ذلك ، سواء اتخذت هذه التدابير قبل الاخلال بالنظام العام - وهذا الأصل في مهمة الضبط الاداري - أو قد تستمر مهمته حتى وقوع الاخلال فعلا بالنظام العام ، وهنا للحد من الاضطراب وآثاره وتفاديا لاستفحال نتائجه .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما الضبط القضائي فمهمته تتمثل في تعقب الجرائم بعد وقوعها ، واثبات معالمها وجمع الاستدلالات اللازمة للتحقيق فيها والبحث عن مرتكبيها لتسليمهم للعدالة .

فتمييز الضبط الاداري عن عمل الضبط القضائي من شأنه تحقيق مصلحة عملية تقوم على مبدأ الفصل بين ولايتي القضاءين الاداري والعادي، فالضبط الاداري في أغلب صوره متعلق بالسلطة التنفيذية والمنازعات التي تثور بمناسبة قيامه بوظيفته يختص بالفصل فيها القضاء الاداري . (في الدول التي تأخذ بنظام الازدواج القضاء والقانون) .

أما نشاط الضبط القضائي ، فتعود ولايته الى السلطة القضائية ، وتكون المنازعات المتعلقة به من اختصاص القضاء العادي ، حيث يترتب على ذلك[1] أن أعمال رجل الضبط القضائي في حدود ولا يته ، لا تقبل الطعن بالالغاء ، ولا تستجيب لاجراء وقف التنفيذ ، كما لا تخضع لقواعد المسؤولية التي تخضع لها أعمال الضبط الاداري في بعض الدول (فرنسا – مصر) .

– ونظرا لما للتمييز بين الضبط الاداري والضبط القضائي من أهمية ، وضع الفقه عدة معايير للتفرقة بين نشاطي الضبطين ، ومنها المعيار العضوي وأساسه صفة الجهة

---

(1) انظر محمود سعد الدين شريف – المقال السابق – المرجع السابق ،السنة 11 عام 1962 ، ص 124 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الممارسة للنشاط الضابط . فالضبط الاداري منعقد لولاية السلطة التنفيذية ممثلة بالسلطات الادارية المختصة بذلك قانونيا . أما الضبط القضائي فهو تابع لولاية السلطة القضائية .

الا أن تداخل الصفتين ، الادارية والقضائية في ذات الجهة الممارسة للنشاط الضابط ـ فمثلا رئيس المجلس الشعبي البلدي ، يملك صفة الضبط الاداري وصفة الضبط القضائي في نفس الوقت[1] ، غير أن هذا المعيار من المتعذر الاخذ به ، وهذا لصعوبة القطع بأن هذه الجهة قد قامت بوظيفة الضبط الاداري أو القضائي ، خاصة اذا كانت نشاطاتها متعلقة بناحية غير واضحة ولا قاطعة .

لذلك وجب اللجوء الى المعيار المادي الذي يقوم أساسا على تحديد طبيعة التصرّف بالاستناد الى موضوع العملية نفسها . فاذا كان طابع التصرّف وقائيا ، فنكون أمام نشاط ضبط اداري . أما اذا كان قمعيا مهمته تعقب الجريمة وملاحقة المجرمين ، فهو من نشاطات الضبط القضائي . وهناك معيار ثالث ، وهو المعيار الغائي الذي اقترحه الفقيه

---

(1) فمثلا تنص المادة 227 من الأمر رقم 67 ـ 24 المؤرخ في 1967/1/18 والتضمن القانون البلدي والمعدل والمتمم على أنه " يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط للشرطة القضائية " أما المادة 1/237 فتنص على سلطة الضبط الاداري المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث جاء فيها " ان رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص ، بتحقيق حسن النظام والأمن والسلامة والصحة العمومية ..... " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

" ، حيث رأى بأن الضبط الاداري والضبط القضائي يتميزان بالغاية من كليهما ، فالضبط الاداري غايته وقائية ، يهدف الى مجابهة كل اضطرابات يخل بالنظام العام ، والى الاحتياط من تفاقمه .

أما الضبط القضائي . فغايته قمعية ، لا يتدخل الا حيث تقع الجريمة ، وغرضه تعقبها والكشف عن فاعليها ، وجمع الأدلة ضدهم ، تمكينا للقضاء الجنائي من تأدية وظيفته[1] .

ولقد أحسنت محكمة القضاء الاداري في مصر : تطبيق هذا المعيار على تدبير ضبط اداري في حكم لها أورده الدكتور محمود سعد الدين شريف في بحثه " النظرية العامة للضبط الاداري " حيث جاء في حكمها : " ان اتجاه البوليس الى مسكن شخص ليلا واجراء تفتيشه والقبض عليه واعتقاله مدة ثلاثة أيام بحجة أنه شرير يقبض عليه في المناسبات التي تراها ادارة الأمن العام ، فاذا انتهت المناسبة أفرج عنه ، يفيد صدور أمر اداري بالقبض عبرت فيه الادارة عن قصدها وغرضها ونفذته باعتبارها ذات وظيفة وأن القبض والاعتقال في حد ذاته ، وان كان من الأعمال المادية ،

---

(1) د . جون ريفيرو - القانون الاداري - باريس ، طبعة 1960 ، ص 392 .

عن د . محمود سعد الدين شريف - المقال السابق - - المرجع السابق ، السنة 11 عام 1962 ، ص 127 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فانه لم يكن الا نتيجة لأمر اداري ، هو الذي وجه البوليس الى هذا التصرف[1] ، وان كان هذا المعيار لا يحسم كل الصعوبات التي تظهر عند التطبيق ، الا أنه المعتمد عليه فقها وقضاء للتمييز بين أنشطة وأعمال كل من الضبطين الاداري والقضائي ·

- المطلب الثاني : تمييز الضبط الاداري عن المرفق العام

لاشك في أهمية التمييز بين الضبط الاداري والمرفق العام وتبيان مداه ، لأنه يكشف ويفسر لنا كثيرا من الظواهر الادارية ، زيادة على ازالته بعض الغموض الذي يكتنف نشاط كل من النظامين ، الأمر الذي أدى الى اختلاف الفقه في التمييز بينهما ، فمنهم من نادى باختلافهما واستقلال كل منهما عن الآخر ، وهذا الفريق يمثل رأي الفقه الغالب · وهناك من يرى تداخلا بينهما ولا فرق بينهما ، وهما عبارة عن أداة واحدة في يد الدولة عند القيام بواجباتهما قديما وحديثا ومستقبلا ·

ونظرا لأهمية ضرب مثل هذه المقارنة ، سنحاول جاهدين ابراز أهم الفوارق التي نادى بها الفريق الأول ، تمييزا بين كل من الضبط الاداري والمرفق العام والمتمثلة في :

---

(1) حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في 17 أبريل 1951 في القضية رقم 437 لسنة 1951 منشور في مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الاداري مصر ، السنة 5 ، ص 878 _ 879 القاعدة رقم 219·

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أولاً : اختلافهما من حيث مضمون الغاية : فالضبط الاداري - كما سبق شرحه - وظيفة ادارية ذات طبيعة خاصة تتمثل في تنظيم وضبط حريات الافراد ، هادفة بذلك الى المحافظة على النظام العام في المجتمع وصيانته ، حيث تتعدد صور نشاط الضبط الاداري بتعدد دواعيه .

أما انشاء الدولة للمرفق العام ، فهدفه ابتغاء الصالح العام ، وذلك بتيسير وتقديم خدمة أو سلعة معينة للمواطنين ، أما لانه يشق على الافراد القيام بها نظرا لنقص الامكانيات أو انعدام القدرة أو لانتفاء الحافز أو لانهم لا يؤدونها على الوجه المطلوب ، كما تؤديها السلطة العامة ، أو لاتسام المرفق العام بالخطورة على أمن البلاد وسلامتها ، أو أن يكون المرفق مصدر ربح كبير بالنظر لما يقدمه من خدمة ، خاصة في الدول ذات النزعة الاشتراكية .

اذن فالباعث على انشاء المرفق العام ، هو تقديم خدمة أو سلعة مرضاة للصالح العام مهما كانت طبيعة هذه الخدمة ، خاصة بعد ظهور الدولة الحديثة المتدخلة التي أصبحت تتدخل في جميع الميادين، اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا ، اتباعا للحاجيات العامة لمواطنيها .

فالصالح العام في مفهومه الواسع اذن يتعدى حماية المجتمع في أمنه وسكينته وصحته وقيمه الى حماية موارده العامة - المال العام - الذي ينتفع به كافة أفراد المجتمع . وبالتالي فان الفارق[1] الذي يميز الضبط الاداري عن المرفق العام واضح ، يتمثل

---

(1) انظر د . محمود سعد الدين شريف - المقال السابق - المرجع السابق - السنة 11 عام 1962 - ص152 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

في طبيعة الصالح العام الذي ينشده كل منهما . في المصلحة العامة في شمول مظاهرها بالنسبة للمرفق العام والنظام العام في خصوص مضمونه بالنسبة للضبط الاداري .

ثانيا : ومما سبق ، يظهر أن الصالح العام الذي يحفز الدولة على انشاء المرافق العامة ، أمر يعود الى صلاحياتها وسلطتها التقديرية ، حيث لا تخضع في ذلك لرقابة القضاء الاداري[1] ، حتى ولو امتنعت عن انشاء المرافق التي تعدّ بطبيعتها عامة[2] .

أما فيما يخص قيامها بنشاط الضبط الاداري ، فهو أمر مفروض عليها يجب النهوض به . فوقاية النظام العام واجب محتم عليها وهذا تطبيقا للقاعدة الاصولية القائلة ، أن دفع الضرر مقدم على جلب المنفعة .

---

(1) راجع د . جون ريفيرو ــ المرجع السابق ــ ص 406 .
عن د . محمود سعد الدين شريف ــ المقال السابق ــ المرجع السنة 11 عام 1962 ، ص 152 .

(2) وقد أ . محكمة القضاء الاداري المصرية هذا المبدأ في حكم لها في 23 مارس 1955 جاء فيه : " ان القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة لا يزال متروكا بتقدير السلطة التنفيذية تتصرف فيه بمطلق حريتها واختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التي لديها ، ومن ثم فلا الزام على الحكومة في القيام بالمشروعات العامة في غير النطاق الذي تراه وعلى ذلك فلا وجه للتحدي . بأنه كان واجبا عليها اتخاذ قرار بادخال المجاري في حي المدعين ، طالما أنها ترى أن الوقت لم يحن بعد للقيام بذلك " .
ذكره د . محمود سعد الدين شريف ــ المقال السابق ــ المرجع السابق ، السنة 11 عام 1962 ، ص 152 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثالثا : يلاحظ اختلاط الضبط الاداري بالمرفق العام من ناحية الوسيلة ، حيث يحكم نشاط كلا النظامين أسلوب القانون العام . فالسلطة موجودة ومتغلغلة في كلا النظامين الا أن وجودها هذا يختلف مداه ودرجته في الضبط الاداري عنه في المرفق العام .

فنجد عنصر السلطة متكاملا في غالبية صور نشاط الضبط الاداري[1] ، لكونها تقوم أساسا على الأمر وفرض المشيئة قسرا . وهذا بالنظر الى وظيفة الضبط الاداري المتمثلة في الحفاظ على النظام العام وصيانته في كل وقت . ولهذا زودت بامتيازات السلطة العامة التي تكفل لها تغليب مقتضيات الحفاظ على النظام العام على المصالح الفردية .

أما بالنسبة للمرافق العامة ، فنجد عنصر السلطة نسبيا يتفاوت من حيث مداه ودرجته ، فهو في المرافق الادارية والمالية - كمرفق الدفاع ومرفق المالية - أكثر منه في المرافق الاقتصادية التي يغلب عليها طابع الادارة (Gestion) وقد تنعدم السلطة في بعض المرافق الى أسلوب القانون الخاص ، كأن تعقد الادارة عقدا مدنيا تستوي فيه والافراد ، حيث تضعف فيه فكرة السلطة .

/

---

(1) اندريه فيدل - القانون الاداري - الجزء 1 باريس ، طبعة 1957 ص 21 و 22 .
عن د . محمود سعد الدين شريف - المقال السابق - المرجع السابق - السنة 11 عام 1962 ، ص 153 .

.../..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ونتيجة لما سبق ، يترتب على تكامل السلطة في نطاق الضبط الاداري ،

- أن تكون امتيازات الادارة فيما يخص الضبط الاداري غير قابلة للتنازل عنها . فالسلطة مقصورة على جهة الادارة المكلفة قانونيا بالقيام بهذه الوظيفة اذ لا يجوز لها التنازل عنها .

- كما يلاحظ أيضا أن تصرّف الادارة في هذا المجال ، يكون بارادتها المنفردة ، حيث ينشأ الاثر القانوني بارادة الادارة وحدها لا بمشاركة ارادات أخرى في ذلك .

وهذا بخلاف وضع بعض المرافق ، خاصة الاقتصادية منها عندما تتنازل الادارة أحيانا عن ادارتها لمرفق اقتصادي سواء بالنسبة للادارة أو الاستغلال بمقتضى عقد اداري يسمى التزام المرفق العام ، مع ابقاء حقها في تعديل أركان تنظيم المرفق العام ، وكيفية تأديته خدماته للمنتفعين به ومراقبتها له ، حيث يظهر عدم انفراد جهة الادارة بارادتها في تسيير هذا المرفق وانشاء آثاره . وهذا لاشتراك الملتزمين معها في استغلال مثل هذه المرافق العامة ، حيث لا نجد مثل هذا الاشتراك في الارادة عند توليها القيام بوظيفة الضبط الاداري .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

رابعـــــا : كمـا يتميــز المرفـق العـام عـن الضبط الاداري فـي طبيعـة الخدمـة المؤداة للأفـراد ، فمـن مميزات السلطـة الضابطـة ، أنـه يغلـب عليهـا طابـع الأمـر فـي أغلـب صـور نشاطهـا تجـاه الذيـن يتناولهـم التدبيـر الضابـط .

أمـا المرفـق العـام فـهـو قائـم علـى تقديـم خدمـة الـى المجمـوع أي اشبـاع حاجـة عامـة للمواطنين ، كمـا تـؤدى هـذه الخدمـة الـى افـراد معينيـن بذواتهـم ، بينمـا حيـن يتجـه الضبـط الاداري الـى حمايـة هـذا المجمـوع ، فانـه فـي الحقيقـة يتجـه الـى حمايـة أفـراد غير معينين مـن هـذا المجمـوع . فالسلطـة ليسـت واضحـة بيـن الضبـط والمحكـوم ، كمـا هـي قائمـة بيـن المرفـق[1] والمنتفـع بـه .

تلكـم هـي أهـمّ أوجـه التمييـز بيـن التنظيـم المرفقـي والضبـط الاداري ، والـتي علـى أساسهـا نـادى هـذا الفريـق بـاختـلاف واستقـلال كـل مـن الأسلوبين السابقيـن عنـد تدخـل الدولـة للنهـوض بواجبهـا .

والملاحظـة الأوليـة الـتي يمكـن استخلاصهـا مـن هذه المقارنـة ، هـي أن هـذه الأخيـرة لا تعـني التعـارض والتضـارب بيـن كـل مـن الضبـط الاداري والمرفـق العـام ، فكلاهما رغـم استقلالهمـا متكامـلان متممـان

---

(1) انظـر عامراحمد المختار ـ المرجـع السابـق ـ ص 47 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لبعضهما البعض ، فقيام الضبط الاداري بمهمته الوقائية للنظام العام ، يعدّ شرطا ضروريا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد . كما أن انتظام المرفق العام من شأنه تسهيل واعانة الضبط الاداري في القيام بوظيفته .

الا أن هناك رأيا فقهيا يرى عكس ما ذهب اليه الرأي السالف الذكر ، حيث يذهب الى أن كل من الضبط الاداري والمرفق العام ، وسيلتان في يد الدولة عند تدخلها لاشباع الحاجات العامة المتطورة للجماعة ، وتضمن الوسيلة الثانية للأولى ، ويمثل هذا الرأي الدكتور حماد محمد شطا ، اذ يخلص في معرض حديثه عن المرفق العام كوسيلة ثانية بعد الضبط الاداري تستخدمهما الادارة عند القيام بواجبها الى[1] . وهكذا نجد أن الادارة تقوم بوظيفتها عن طريق وسيلتين ، هما الضبط الاداري والمرفق العام الذي انتشر في نهاية القرن 19 ، كما يجمع الفقه على ذلك ، ولكننا مع الباحثين المدققين ، نرى أن المرفق العام ليس وسيلة ثانية ، أو أنه وسيلة مستحدثة ، فالوظيفة واحدة لم تتغير الا من حيث الكم ، ودليلنا على ذلك هو أن الذين يفرقون بين الوسيلتين ويقيمون المعايير المميزة لهذا النشاط من ذاك هم

(1) راجع د . حماد محمد شطا _ المرجع السابق _ ص 25 .

..../..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أنفسهم الذين يطلقون صفة المرفق على النشاط القديم الذي تمارسه سلطة من السلطات فيقولون عن نشاط السلطة القضائية مرفق القضاء، وعن النشاط الضبطي مرفق الأمن، وعن الجيش مرفق الدفاع ...الخ. وهذه مرافق الدولة الحارسة، ثمّ ظهرت بجوارها مرافق دولة الرفاهية".

وبعد أن يعيب وينكر على من يرى من الفقه أن المرفق العام وليد القرن 19 كما يحلو لهم التأريخ له بحكم بلانكو الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية عام 1873 - على حد كلامه - ، فهذا التاريخ ، هو تاريخ الاعتراف الصريح بالمرفق العام لأنشطة قيست على المعايير السائدة آنذاك، وشتان بين نشأة المرفق العام والاعتراف بوجوده. اذ ينبغي على ما سبق صحة القول بأن ظهور المرافق الحديثة جاء نتيجة للتطور الكمي لوظيفة الدولة واتساع مجال نشاطها الذي استوجبه تطور واتساع الحاجات البشرية في ظلّ الديمقراطية القانونية ،وبلوغ هذا التطور الكمي مداه بعد ظهور الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، الى أن ينتهي الى قوله :" وليس هذا فحسب ،بل أن وسيلة المرفق العام متضمنة وسيلة الضبط الاداري لكل مرفق فيما يخصه"(1) .

حقيقة ، لو تمعنا في طبيعة كلا الوسيلتين والتطور التاريخي لوظيفة الدولة لانتهينا الى ما انتهى اليه

(1) لتوضيح هذا الرأي راجع د. حماد محمد شطا - المرجع السابق - ص24 وص15 وما بعدها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الدكتور حماد محمد شطا ،فالضبط الاداري اذا نظرنا اليه وفق المعيار العضوي لوجدناه كما سبق أن ذكرنا جهازا أو مرفقا مثل جهاز الشرطة أو مرفق الصحة أو مرفق الفلاحة والصيد .

أما اذا نظرنا اليه من الناحية الموضوعية ،فنجد تلك القرارات (عامة أوفردية) والتدابير والاجراءات التي تتخذها هيئات الضبط الاداري المحددة قانونيا قصد الحفاظ على النظام العام . حتى الضبط الاداري وفق المعيار الأخير ، له اتصال جد وثيق بالمرفق العام ان لم نقل أنه مندمج فيه .

فالقرارات والتدابير الضبطية بدون تنفيذ ، تبقى جامدة تعجز في أغلب الأحيان ، عن ادراك الغاية التي من أجلها أصدرت. وما المرفق العام في رأينا الا المحرك أو الأداة التي تبعث الروح والديناميكية اللازمة في هذه القرارات والتدابير الضبطية ، عن طريق تجسيدها وتطبيقها عمليا بواسطة عماله ،وما يتوفر لديهم من وسائل وامتيازات السلطة العامة التي أصبغها عليهم القانون ، تحقيقا للأغراض المرجوة منها ..

ان قرارات الوالي مثلا أو رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يصدرانها بناء على وظيفة الضبط الاداري المسندة اليهما قانونيا ، في مجال حماية الأمن أو السلامة العامة سواء على مستوى الولاية أو البلدية .

فهذه القرارات والتدابير المتخذة تبقى مجرد حبر على ورق ، اذا لم يستعانا بموظفين أو جهاز الأمن (الشرطة) ـ التابع للمديرية العامة للأمن الوطني التابعة لوزارة الداخلية ـ لتطبيقها والسهر على احترامها ، ومنها ما يتعلق بوقاية الصحة العامة في حالة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

انتشار أمراض معدية أو أوبئة، فهنا يضطران الى الاستعانة أيضا بالمصالح الطبية التابعة لمرفق الصحة (وزارة الصحة) الموجودة على المستوى الولائي أو البلدي، للقضاء على هذه الامراض عن طريق ما يقوم به عمالها من تلقيح وتقديم الأدوية للمصابين بها، حفاظا على الصحة العامة.

زد على ذلك، الهيئات المكلفة قانونيا بالنهوض بوظيفة الضبط الاداري سواء كان عاما أو خاصا[1]، فهي تابعة لمختلف المرافق العامة للدولة.

نخلص مما سبق الى القول بأن وسيلة الضبط الاداري التي استخدمتها الدولة ماضيا وتستخدمها حاضرا ومستقبلا في تدخلها اشباعا للحاجات الأولية لكل مجتمع، المتمثلة في حاجته الى الأمن العام والصحة العامة والطمأنينة العامة تتولى استيفاءها أساسا مرافق عامة للدولة في حدود اختصاص كل مرفق منهما سواء أدارتها الدولة مباشرة أو عن طريق عقد الامتياز أو أجبرت المواطنين على القيام ببعض مقتضياتها مثل النظافة العامة.

---

(1) تجدر الاشارة في هذا الصدد، الى الأهمية الكبرى التي تكتسيها التفرقة التي تقع ضمن الضبط الاداري، اذ على أساسها يمكن تبيان حدود سلطات هيئات الضبط الاداري العام بالنسبة الى سلطات هيئات الضبط الاداري الخاص، فتقليديا يميز بين نوعين من الضبط أولهما الضبط الاداري العام وهو كما سبق أن ذكرنا يتمثل في مجموع السلطات والصلاحيات التي يخولها القانون لهيئات الضبط الاداري العام، تمارسها بهدف الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، وثانيهما الضبط الاداري الخاص وهو الضبط الذي نظمته نصوص قانونية أو أنظمة خاصة، بقصد الوقاية من الاخلال بناحية من نواحي النظام العام، في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو بالنسبة لطائفة بذاتها من الاشخاص، بأساليب أكثر دقة واحكاما وأكثر تماشيا وملائمة بهذه الناحية الخاصة". على حد تعريف الدكتور محمد سعد الدين شريف الذي ورد في مؤلفه - أصول القانون - الجزء 1 بغداد مطبعة المعارف، سنة 1956 ص 89 عن عامر احمد المختار - المرجع السابق - ص 41.
اذ مهمة الضبط الاداري الخاص محددة بنصوص قانونية بغية تنظيم ووقاية ناحية من نواحي النظام العام بمفهومه الواسع، مثال ذلك الضبط الاداري الخاص المتعلق بالصيد أو المتعلق بالسكك الحديدية أو ما يتعلق بالمحلات المقلقة للراحة والخطرة أو الضارة بالصحة العامة أو ما تعلق منه بالاجانب أو حماية الآثار، فبالاستناد الى التعاريف السابقة لكل ←

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وأما الفوارق والمعايير المميزة التي أقامها الرأي الغالب من الفقه ، تمييزا لوظيفة الضبط الاداري عن المرفق العام ليخرج بنتيجة مؤداها اختلاف واستقلال (كلا الوسيلتين عن الاخرى • الا ميزات متعلقة بنوعية وخصائص وظائف الدولة الناجمة عن التطور الكمي للحاجات المستجدة ، التي يقع عبء اشباعها على الدولة الحديثة سواء كانت دولة ديمقراطية قانونية (ليبرالية) أم دولة ديمقراطية اقتصادية اجتماعية (اشتراكية) •

قد يكون مرد الرأي القائل بالتميز بين المرفق العام والضبط الاداري راجعا أساسا الى انتماء أصحابه [1] الى فكرة السلطة العامة كأساس ومعيار للقانون الاداري •

وبتمييزهم بين الوسيلتين السالفتي الذكر ، يريدون أن يدللوا على مظهر من مظاهر الأزمة التي لحقت المرفق العام وأقعدته عن أن يكون الأساس والمعيار الوحيد للقانون الاداري ، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية ، جانبهم الفحص العلمي التأريخي الدقيق لطبيعة وظيفة الدولة [2] ووسيلتها في القيام بها ماضيا وحاضرا ومستقبلا ، لاشباع حاجات الافراد تحقيقا للصالح العام •

← من الضبط الاداري العام والخاص يتبين لنا أن الأول يمثل المحافظة على النظام العام بجميع عناصره ، بينما يتوخى الثاني تنظيم وحماية ناحية من نواحي النظام العام • كما تجب الاشارة أيضا الى أن الضبط الاداري الخاص ، ولوكان مجاله أضيق حدودا بالمقارنة بنطاق الضبط الاداري العام الا أن المشرع خول هيئاته سلطات أشد صرامة وأكثر فاعلية من تلك السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الاداري العام ومرد ذلك الى النصوص القانونية المنظمة أو المحددة لمضمون الضبط الاداري الخاص لذا فان دراستنا ستنصب أساسا على دراسة الضبط الاداري العام ، ونتعرض الى الضبط الاداري الخاص الا بالقدر الذي يساعدنا على الالمام بأغراض هذا البحث •

(1) من انصار السلطة العامة الفقيهين هوريو (Hauriou) وفيدل (Vedel)
راجع تحصيل أرائهما حول هذه المسألة •
د • محمود سعد الدين شريف — المقال السابق — المرجع السابق — السنة 11 عام 1962 ص 145 الى 148 و150 و 151 •

(2) انظر الميثاق الوطني لسنة 1976 ص73/2 التي جاء فيها : " ان حماية المواطن هي احدى وظائف الدولة ، اذ عليها أن تضمن له الأمن والتمتع بثمار عمله في كامل الاطمئنان " •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أعتقد أن رأيهم السابق ذكره نابع من تصورهم ، كون وظيفة الضبط الاداري لم يرصد لها مرفق منظم خاص بها يتولى تحقيق الغاية المسؤولة عن بلوغها (حماية النظام العام) . لذا يرون أنه لا يصح أن يحشر الضبط الاداري في عداد المرافق العامة التي تستقل بتشريع موحد وجهاز اداري معين[1] .

من هنا التبس عليهم الأمر ، وأختفت عليهم حقيقة هي أن الادارة لا يمكن أن تنهض بوظيفة الضبط الاداري — سدا لحاجة المواطنين في الأمن العام والصحة العامة والطمأنينة — الا من خلال مختلف المرافق العامة ، كل في حدود اختصاصه .

---

(1) انظر د . حامد مصطفى " البوليس الاداري في النظام العراقي " مجلة العلوم الادارية ، تصدر عن شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، سنة 1967 ، العدد 2 ، ص 11 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الباب الاول : النظام القانوني للضبط الاداري البلدي.

يشكل موضوع هذا الباب ، القاعدة الاساسية لبحثنا ، نظرا لتناوله بالبحث والدراسة للنظام القانوني للضبط الاداري البلدي.

هذا النظام الذي يشمل أهم المسائل المتعلقة بتنظيم سلطة الضبط الاداري البلدي ، من حيث تحديد وتحليل هدفه وهو موضوع الفصل الاول ، وبيان هيئاته موضوع الفصل الثاني ، وتكفل الفصل الثالث بتبيان أعماله ووسائل تدخله.

الفصل الاول : هدف الضبط الاداري البلدي.

يلاحظ مما سبق ذكره ، أن أغلبية الفقهاء استندوا في تعاريفهم للضبط الاداري الى غايته المتمثلة في وقاية النظام العام ، وأن هذه الاخيرة هي التي حددت معظم خصائصه ، ومجال ممارسته وبينت معالم حدوده . لذا كان لزاما علينا ، ومن مقتضيات البحث العلمي ـ أن نتناول بالدراسة والتحليل مفهوم النظام العام ، وفق ما نصت عليه المادة 237 من قانون البلدية الصادر بالامر رقم 67 ـ 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 والمعدل والمتمم ، وما انتهى اليه الفقه والقضاء في هذا الصدد.

اذ أن واجب الحفاظ على النظام العام ضمن حدود البلدية ، هو من اختصاص هيئة الضبط الاداري البلدي وفق ما نصت عليه المادة 235 و 237 من القانون البلدي.

وفي سبيل النهوض بهذا التكليف ، يجب عليها ضبط وتنظيم ممارسة الافراد لحرياتهم والانتفاع بحقوقهم ، بشكل لا يجعل من هذه الممارسة أو الانتفاع خطرا على أمن وراحة وصحة المواطنين.
كما يجب عليها ثانيا ، حماية البلدية ومواطنيها في الظروف الاستثنائية من كل ما يهددها من اضطراب أو هزات أو كوارث طبيعية ، والتي عادة ما تصاحب الجوائح والنكبات ، وهذا باتخاذ التدابير اللازمة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للعميل... دون ذلك • مسخرة الوسائل والموارد المادية والبشرية المتوفرة •

ويستخلص مما سبق ،أن هدف الضبط الاداري البلدي المتمثل في الحفاظ على النظام العام يقتصر فقط على حماية الجماعة المحلية في أمنها وراحتها وصحتها وصيانة أخلاقها ، دون التدخل في ضبط علاقة المرافق العامة بعمالها أو المنتفعين بخدماتها ، أو تنظيم العلاقات القانونية الخاصة بين الافراد كعلاقة الجوار أو التعاقد ...الخ •

وان كانت هذه وظيفة الضبط الاداري البلدي ، فذلك لايعني أن غاية الضبط طابعها سلبي محض ، يتمثل في القضاء على الفوضى • فالراحة العامة لا تعني السكون التام ،وبالتالي فان النظام العام ليس هو الذي كان سائدا في مدن وأرياف الجزائر مثلا في ظلّ الأحكام العرفية ،خلال الاحتلال[1] الفرنسي •

بل النظام العام مقصور أساسا على وقاية المجتمع ،بالقضاء على الاضطرابات والفوضى التي تخلّ بأمنه وراحته وصحته ،بشكل لا يؤدي الى تقييد

---

1) من خصائص هذه الفترة الحالكة من تاريخ الجزائر ،ليس تميزها فقط بدوام تطبيق الحالات الاستثنائية ،حيث عاش الشعب الجزائري ما يقرب من 25 سنة تحت بربرية احكام النظم الاستثنائية (أعلنت حالة الحرب من 1840 الى 1841 واعلن عن حالة الحصار سنة 1851 وفي أوت 1870 ،أعلنت ايضا بموجب قانون 2 اوت 1914 ولم ترفع الا في اكتوبر 1919 وأعيد اعلانها من جديد في سبتمبر 1939 الى غاية 1945 ،ثم صدر قانون 3 افريل 1955 الذي أعلن عن حالة الطوارئ • على امتداد القطر الجزائري ،دامت الى غاية استرجاع الجزائر لاستقلالها عام 1962) •
أخل أثناءها بالحريات والحقوق العامة تقييدا وتضييقا ،بل التقييد الدائم لحريات ونشاطات أفراد الشعب الجزائري ، هذا الشعب الذي لم يتوانى ولو للحظة واحدة عن الدفاع عن أرضه وهويته وكرامته رافضا كل اشكال السيطرة والمخادعة التي اتسم بها الاستعمار الفرنسي • حيث أسندت مهمة الضبط الاداري الى ادارة بيروقراطية ذات صبغة عسكرية مارسته بهدف حماية أمن الجيش الفرنسي والأوروبيين ،تكريسا للاحتلال ،فكان مفهوم الأمن لدى السلطات الفرنسية يتمثل في قمع أفراد الشعب وارهابهم وزجهم في السجون والمعتقلات ،واسكات الاصوات دون مراعاة لأبسط حقوقهم وحرياتهم ،ناهيك عن صحتهم وراحتهم ،مستندة في ذلك الى تزكية القضاء الفرنسي لهذه التجاوزات الخطيرة المتمثلة في تقييد حريات الجزائريين وجهل حقوقهم • حيث جاء في مؤلف الأستاذ أحمد محيو ((محاضرات في المؤسسات الادارية-المرجع السابق ص 422 قول الاستاذ " دانيال اشارك " في مؤلفه " الدور السياسي للقاضي الاداري الفرنسي " مايلي :"بدا القاضي في هذه ليس كمراقب للسلطة التنفيذية ،بل كمتعاون معها ،مفسرا بصورة واسعة التفويضات التي اعطاها الدستور والقانون للحكومة ،وسوغ بالتالي الاساءات العديدة المهددة للحريات " •

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

حريات الافراد وذلك عن طريق التوفيق [1] بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام واحترام ممارسة الأفراد لحرياتهم وتمتعهم بحقوقهم .

ومن هنا نستنتج أنه بالرغم من الطابع السلبي لمفهوم النظام العام ، أي وقاية الأمن العام والصحة والراحة العمومية من كل ما يخل أو يهدد بالاخلال بها ، فهو في ظاهر الأمور وضع سلبي ، ولكن في حقيقته تنظيم ايجابي للحريات والحقوق ، وذلك لارتباطه بالقانون وخضوعه له تيسيراللأفراد من ممارستها بكل اطمئنان .

وأمام هذه الملاحظات ، توجب علينا دراسة مفهوم النظام العام من حيث محاولة ايجاد تعريف له ، وتحليل خصائصه التي تميزه عن غيره ، وبالتالي تبيان العناصر الموكونة له . وذلك ما سنتناوله في المباحث التالية :

- المبحث الأول : تعريف النظام العام .

يعتبر مفهوم النظام العام من أبرز المفاهيم غير القابلة للتحديد ، ومرد ذلك الى عدم وجود معيار ثابت لفكرة النظام العام ، كونها فكرة مرنة تتأثر بالنظم الاجتماعية والقواعد الدينية والاخلاقية والمفاهيم السياسية . وهذا باختلاف الأمكنة والأزمنة) ومن نظام حكم لآخر .

ومما يؤكد ذلك أن أغلبية العلوم الاجتماعية أجمعت على أن سلوكا معينا أو نظام حكم معين أو قواعد اخلاقية معينة قد تكون شيئا من النظام العام في زمن دون آخر ، أو في بلد

---

1) لا يسعنا في هذا الصدد ، الا ذكر الصيغة الكثيرة الاستعمال من طرف مجلس الدولة الفرنسي ، " اذ كان رئيس البلدية مكلفا بناء على المادة 97 من قانون البلدية بحفظ النظام العام على مستوى البلدية ، يجب عليه التوفيق بين أدائه لمهمته واحترام الحريات المضمونة قانونيا " .

- Henry Teitgen " La Police Municipale Glc, l'Ordre Public et les du Maire ". Paris 5eme. Année 1934 P. 26.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

دون آخر أو في ظل نظام سياسي دون آخر • ونتيجة لمرونة هذه الفكرة وتشعبها جاءت تعاريف الفقه لها متباينة •

المطلب الأول : تعريف النظام العام فقها •

يعرّفه الدكتور زين العابدين بركات قائلا : "[1] النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة ، وعلى ذلك يدخل ضمن أغراض الضابطة الادارية — التدخل كلما دعت الضرورة للمحافظة على النظام العام " •

واضح ان هذا التعريف يضيق من نطاق النظام العام ويقصره على الأمن والسلامة العامة والراحة العامة ، بينما يوسع البعض من مضمونه ومنهم الأستاذ " جودي لبوري لامرداندير " الذي عرّفه على أنه [2] " مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين ، بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية " •

بينما يستند آخرون في تعاريفهم لهذا المفهوم الى طبيعته ، حول ما اذا كانت حالة فعلية (مادية) أو فكرة خلقية (شعورية) •

فيعرّفه الفقيه هوريو قائلا :[3] " النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى " • فبرغم الجانب الفعلي أو الواقعي الذي أضفاه هذا التعريف على فكرة النظام العام ، الا أنه يؤخذ عليه غموض شقه الثاني المتمثل في الفوضى • فلم يبين ما هيتها ، ومتى يمكن القول أن هناك فوضى أم لا ، حتى يتسنى الضبط الاداري توقيها أو القضاء عليها ، فضلا عن اهماله للجانب المعنوي للنظام العام •

---

(1) انظر د • زين العابدين بركات " مبادئ القانون الاداري " دمشق مطبعة رياض طبعة 1979 ص 491 •

(2) أنظر د. احمد المختار — المرجع السابق — ص 52 •

(3) - Jean Castagne " Le contrôle juridictionnel de la légalité des a de la police Administrative ".
Librairie Glo. de Droit et de Jurisprudence Année 1964 P. 31.

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وكتب في هذا المعنى أيضا الاستاذ بليفوت قائلا :[1] "هدف الضبط الاداري سلبي أساسا ، عدم وجود فوضى تلك غايته" ..
وتصدق عليه نفس الملاحظات الموجهة الى التعريف السابق الذكر.

وهناك من يتجه اتجاها مغايرا في تعريفه للنظام العام حيث يرى الاستاذ "لوى لسوك" أن[2] "كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة ، فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني" .
حقيقة أن النظام العام يتأثر بالشعور وأخلاقيات المجتمع ، ولكن هذا لا ينفي اتصاله الوثيق بالواقع الفعلي المعيش الذي يحدد نطاقه .

غير أن جمهور الفقه يتفق على أن النظام العام ينسحب معناه على ثلاثة عناصر وهي الأمن العام والراحة أو السكينة العامة والصحة العامة .

ويستفاد مما سبق أن مفهوم النظام العام ، مفهوم مركب صعب التحديد نظرا لاتصاله بظروف عديدة متباينة زمانيا ومكانيا ، مردها الى تعدد مقتضيات الحفاظ على النظام العام ، وتشعب مطالبه حفاظا على الكيان المادي والمعنوي للجماعة ، ولهذا كان الفقيه " بروسبير " محقا في وصفه للنظام العام بأنه :[3] "يعتبر من المفاهيم الثابتة ذات المضمون المتغير" فحقيقة أن النظام العام ضروري وثابت الوجود في كل زمان ومكان ، الا أن مضمونه متغير حسب كل زمن وفي كل بلد وفي ظل كل نظام حكم سياسي .

وعلى ضوء ما سبق تبيانه ، يمكن القول أن النظام العام هو عبارة عن مجموعة قواعد ضرورية ثابتة ، ذات مضمون مرن يتأثر بالقواعد العرفية والاخلاقية والدينية والقواعد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة التي من شأنها كفالة الحياة المادية والمعنوية

---

(1) - Jean Castagné OP Cit P. 52.

(2) أنظر عامر أحمد المختار - المرجع السابق - ص 53 .

(3) - Kadi Abdellatif " les Attributions du Wali en Matière de Régl de police ". D.E.S. Faculté de Droit d'Alger Année 1976 P. 2C

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لأفراد المجتمع، تلك هي نظرة الفقه لفكرة النظام العام، ترى ما هو تعريف المشرّع لها ؟.

ـ المطلب الثاني : تعريف النظام العام قانونيا .

بناء على ما انتهى اليه الفقه ،كون النظام العام ليس بفكرة قانونية جامدة ،لم يحمل المشرّع نفسه مشقة في النصوص القانونية الصادرة-في هذا المجال - تبيان كل أغراض الضبط الاداري وتحديد فكرة النظام العام تحديدا علميا نافيا لكل غموض.

ويظهر ذلك من خلو نص المادة 235 من قانون البلدية المتعلق باختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الضبط الاداري، من كل تحديد لهذه السلطات سواء من حيث المدى أو الهدف. حيث جاء فيها : " يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات[1] الشرطة المخولة له قانونا تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي واشراف السلطات العليا ".

لم تتكفل المادة 237 من قانون البلدية الخاصة بسلطات الضبط الاداري البلدي بضبط فكرة النظام العام ضبطا علميا ،وتحديد أغراضه تحديدا مفصلا ،وبالتالي تعريفه ،بل نصت على : " ان رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق حسن النظام والأمن والسلامة والصحة العمومية بما يلي :

- المحافظة على الآداب العامة ،وسلامة الأشخاص والأموال .
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- قمع التعديات على الراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها .
- السهر على نظافة الأبنية وتأمين سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية .
- اتخاذ الاحتياطات والاحترازات الضرورية لمكافحة الأمراض الناجمة عن الأوبئة أو الأمراض المعدية .

---

(1) حبذا لو استعمل المشرع بدل كلمة الشرطة المرادفة لكلمة (Police) الفرنسية التي يفهم منها غالبا مرفق الشرطة تبعا للمعيار العضوي ،كلمة الضبط العربية لما تتضمنه من دلالات في هذا الصدد كما سبق بيانه

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- منع اطلاق الحيوانات المؤذية والمضرة .
- السهر على نظافة المأكولات المعروضة للبيع .
- تأمين نظام المآتم والمقابر وفقا للعادات المرعية في مختلف الشرائع الدينية ، والعمل فورا على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات . "

ومما يلاحظ على نص هذه المادة هو ايرادها لمفاهيم عامة [1] بدون تحديد أو تعريف مثل عبارة حسن النظام والأمن العام المرادف للسلامة العامة .

ويفهم كذلك من استعمالها عبارة " على وجه الخصوص" و"مايلي" على أن التعداد الذي أتت به هذه المادة لأغراض الضبط الاداري البلدي جاء على سبيل المثال [2] لا الحصر ، زيادة على تضمن بعض المواد من قانون البلدية لأغراض أخرى هي من صميم وظيفة الضبط الاداري البلدي لم تلحق بالمادة 237 السابقة الذكر ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 241 من نفس القانون " في حالة الخطر الجسيم والداهم ، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم فورا الوالي بها . " والمادة 242 مكرر من نفس القانون التي نصت على أن " لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، أن يأمر ، في حالة الاستعجال ، بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية " .

ذلك هو حسب القانون هدف الضبط الاداري البلدي المتمثل في حفظ للنظام العام بعناصره التي تشمل حسن النظام والأمن والسلامة والصحة العامة .

وللوقوف على مفهوم هذه العناصر ، يتوجب علينا معالجة خصائص النظام العام التي ستكون محل المبحث التالي :

(1) نفس الملاحظة على نص المادة 162 من قانون الولاية " يتولى الوالي ... ، وهو مسؤول عن ضبط النظام العمومي " فهي بدورها لم تحدد مفهوم النظام العمومي الذي كلفت الوالي بحفظه وضبطه .

(2) يتجلى ذلك أيضا في النص الفرنسي لهذه المادة اذ تضمن كلمة " "Notamment de التي لا تفيد الحصر .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المبحث الثاني : خصائص النظام العام

يتميز النظام العام عن غيره من الانظمة بخصائص أساسية، تغطي كل ما يدل عليه هذا المفهوم، وهي الطابع العام والمادي والنوعي.

- المطلب الاول : الطابع العام

فالنظام العام الذي يهدف الضبط الاداري البلدي الى المحافظة عليه وصيانته، هو ذلك الذي يتعلق بمجموعة غير محددة من أفراد المجتمع أو بعدد غير محدود من المصالح، يشق على الافراد الدفاع عنها أمام القضاء على حدة. ولهذا تعد هذه الخصيصة من الأهمية بمكان في تشكيل النظام العام. وبالاستناد الى المواد 235 و237 و 241 و 242 من قانون البلدية السابقة الذكر.

لا يمكن تسويغ تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي في تقييد وتنظيم حريات الافراد وحقوقهم، بصفته المختص بسلطة الضبط الاداري البلدي، الا اذا كان هذا التدخل تفرضه ضرورة المحافظة على الجماعة في أمنها وسكينتها وصحتها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بحيث يخرج عن مجال تدخل الضبط الاداري اذا كان القصد منه تنظيم العلاقات القانونية الخاصة بين الافراد، أو بهدف الحفاظ على مصالح مؤسسة أو شركة أو جمعية مهما بلغ عدد أعضائها، أو لحماية المصالح المالية للبلدية كشخص معنوي عام من أشخاص القانون الاداري كونها لا تستطيع، في حالة مخالفة الاشخاص لقراراتها الضبطية، الادعاء كطرف مدني أمام المحاكم بمطالبة تعويضات عن الاضرار التي خلفتها هذه المخالفة، لانها لا تمثل اعتداء على حقوقها الشخصية[1].

---

(1) تركزت مهمة توقيع الجزاء على مخالفة القرارات التنظيمية أو الفردية المتعلقة بالضبط الاداري للمادة 459 من قانون العقوبات الصادر بموجب الامر رقم 66-156 المؤرخ في صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو 1966، التي نصت على : "يعاقب بغرامة من 30 الى 100 دينار ويجوز أن يعاقب ايضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الاكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الادارية اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة". والدعوى العمومية التي يرفعها النائب العام.

- Jean Singer " Le Maire et ses Pouvoirs de Police ". Sirey 1960 P.73

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالنظام العام المكلف بحمايته الضبط الاداري البلدي ، هو ذلك الذي يشمل حفظ سلامة وأمن كل الاشخاص الموجودين فعلا على تراب البلدية ، سواء كانوا مقيمين أو مارين ، وتوفير راحتهم ووقاية صحتهم وصيانة أخلاقهم المألوفة بينهم .

ومفاد ذلك عدم اختصاص الضبط الاداري البلدي في التدخل في نطاق الملكية الفردية أو المسكن الخاص ، كون الفوضى أو الخطر الذي يتولد داخلها والمهدد لحياة أو صحة ساكنيه لا يعني الضبط الاداري البلدي ، ما دام لا يتعدى أشخاص الساكنين فقط .

غير أن ذلك لا يعني عدم صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ التدابير اللازمة في حالة ما اذا أخذت هذه العوامل ، مظهرا خارجيا يهدد الجماعة في الطرق والاماكن العامة في أمنها أو في صحتها أو في راحتها .

وعلى حد قول د . سعد الدين شريف في هذا المضمار[1] " أنه اذا كان مستساغ لهيئات الضبط أن تأمر بهدم عقار آيل للسقوط يخشى منه على العابرة ، فليس من سبيل على مالك جدار داخلي ، ولو كان الخطر من انقضاضه محدقا . الا انها تستطيع أن تجبره على نظافة وتطهير مسكنه ، اذا رأت أنه يشكل عشا للأمراض المعدية يخشى منها أن تمتد لتصيب الصحة العامة ، ما دامت النظافة الخاصة هي احدى متطلبات الصحة العامة " .

ونفس الملاحظة تصدق على الأصوات المقلقة والضجيج المنبعث من الأجهزة الآلية التي تكدر راحة وسكينة الجمهور الخارجي . أو على فروع الأشجار الخارجة على حدود الملك الخاص المعوقة لحرية المرور .

- المطلب الثاني : الطابع المادي

ويتمثل في أن النظام العام الذي تتولى هيئة الضبط الاداري حمايته ، يقتصر على النظام المادي الخارجي ، أي المظهر المادي الملموس للنظام العام . فوظيفة الضبط الاداري مقصورة أساسا على

---

(1) راجع د . محمود سعد الدين شريف ـ المرجع السابق ـ السنة 11 عام 1962 ـ ص 167

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

حماية الجماعة من كل ما يخل بأمنها وطمأنينتها وصحتها ، ضمانا لأفرادها لممارسة حرياتهم وحقوقهم وفق ما حددها وكفلها القانون .
ومن حق سلطات الضبط الاداري على سبيل المثال ، أن تتدخل لمنع ازعاجات وأغواء الشباب بالقول والاشارة على قارعة الطريق ضمانا لممارسة حرية التنقل في هدوء وطمأنينة ، وتنظيم مرور المواكب والتجمعات التلقائية بالاحتياط من كل ما من شأنه الاخلال بالأمن والسلامة العامة .

كما يجب عليها تيسير مرور المارة من مضايقات المتسولين ، والباعة المتجولين ، ومن مقتضيات صيانة المظهر المادي للنظام العام ، حماية الجمهور في تجمعاتهم وفي الطرق العامة ، والمحافل والأسواق ، وقاعات السينما والمسارح والملاعب من أسباب العنف والخصام وعوامل اثارة الخواطر والهيجان ، وتوفير راحة الجماعة بالقضاء على أسباب الصخب والازعاج والصياح المفرط . ويقول الفقيه د . يجي في هذا الصدد بأنه[1] : " اذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام وهو مختص بطبيعته لمزاولة بعض مظاهرها ، أو في المحافل التي ينشاها الجمهور فانه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضابط محكم لا يقصد منه أن المشرع يبغي كبت هذه الحرية ، ومن ثمّ يعتبر كل تدبير تشريعي ضابط متجه الى كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العام سائغا مشروعا " .

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد ، يتمثل فيما اذا كان الطابع المادي للنظام العام ، يمنع تدخل سلطة الضبط الاداري البلدي من أن تتدخل لاتقاء ما يخلّ بالأخلاق العامة . للاجابة عن ذلك ، يجب استعراض موقف الفقه والقضاء في هذا المضمار .

أجاب جمهور الفقه بالايجاب ، وبضرورة تدخل الضبط الاداري

(1) انظر الفقيه د يجي في مؤلفه " القانون الدستوري " الجزء الثالث — ص 245 عن د . محمود سعد الدين شريف — المرجع السابق — السنة 11 عام 1962 . ص 164 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لانتفاء كل مساس بالآداب العامة الذي من شأنه الاخلال بالنظام المادي للمجتمع • فيرى الفقيه هوريو أن:[1] " فكرة النظام العام يجب أن تحصل على مدلول النظام العام المادي المحسوس الذي لا يعتبر بهذه المثابة حالة مناقضة للفوضى •

أما الحفاظ على النظام الأدبي والابقاء على هذا الوضع الذي يسود الأفكار والمعتقدات والأحاسيس فلا يقسح تحت سلطان الضبط الاداري ،ومع ذلك فان اتخذ الاخلال بالنظام العام الأدبي مظهرا خطيرا من شأنه أن يعكر هذا النظام المادي ،وأن يهدده تهديدا مباشرا ، فان للضبط الاداري أن يتدخل لوقف هذا التهديد بوسائله المعروفة ولاجناح عليه في ذلك " •

وكما أسلفنا فان غاية النظام العام هي كفالة الحياة المادية والمعنوية للمجتمع ، ولذلك فهو لا يتأثر فقط بالنظام الاجتماعي أو الاقتصادي أو السياسي ، بل يتأثر بالنظام الخلقي المتواضع عليه أيضا •

فالاعتبارات الخلقية ليست غريبة عنه ، بل مندمجة فيه ، الا أنها تتسع وتضيق حسب ظروف ومزاج كل أمة ، وتبعا لتغير الأزمنة والأمكنة • وفي هذا الاتجاه ذهب(برنار) الى :[2] " من أن تنظيمها الاجتماعي ، وبالتالي النظام العام الذي يحميه ، لا يرتكز على قواعد قانونية وسياسية واقتصادية فحسب ، انما هو يرتكز على قواعد خلقية وان لم تدرج بطريقة رسمية في القوانين ،ولكنها تطبع حضارتنا ، وتكون جزءا من النظام العام الذي توحي به •

فالنظام العام يعتمد على قواعد الاخلاق الى المدى الذي تكون فيه هذه القواعد مندمجة في القوانين ومتقبلة من غالبية الضمائر" •

وتأكيدا لما سبق ،يرى الأستاذ (مورو)أن :[3] " فكرة الآداب العامة لا تثور في مجال الضبط ،بالنسبة لأنواع البوليس الخاصة ،التي تستهدف

(1) انظر د •هوريو " مطول القانون الاداري " ص255 طبعة 1950 باريس،عن د • محمود سعد الدين شريف ــ المرجع السابق ــ السنة 11عام 1962 ص145•

(2) انظر الدكتور محمود عصفور" النظام القانوني للضبط الاداري " ص139 وما بعدها عن عامر احمد المختار ــ المرجع السابق ــ ص60•

(3) انظر د • محمد عصفور في مؤلفه ــ النظام القانوني للضبط الاداري ــ ص139 عن عامر احمد المختار ــ المرجع السابق ــ ص 61 •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

غايـة معينـة لهـا مثل الاحتشـام والآداب الكريمـة ،وهـذا هـو الشـأن بالنسبـة للبوليـس الخـاص بالصحـف والدوريـات الموجهـة الى الشبـاب . ففـي أمثـال هـذه الحـالات ليـس من حـق سلطـة الضبـط ،أن تمارس سلطتهـا فقـط ، وانمـا عليهـا واجـب مفـروض فـي أن تستخـدم اختصاصاتها لحمايـة الآداب العامـة " . هـذه وجـة نظـر الفقـه فـي وجوب تدخـل الضبـط الاداري للحفـاظ علـى الآداب العامـة ، تـرى ما موقـف القضـاء مـن ذلـك ؟ .

سايـر القضـاء الفقـه فـي اتجاهـه هـذا ،حيـث قضـى باعتبار الأخـلاق العامـة عنصـرا من عناصـر النظـام العـام يجب المحافظـة عليـه ، ومنـع كـل ما يخـلّ بـه ، حمايـة لحياة المجتمع الأدبيـة . فقضـت محكمـة النقض الفرنسيـة فـي حكمهـا [1] بتاريخ 17 ماي 1941 بصحة لائحـة تحـرّم علـى النسـاء الظهـور فـي المجتمعـات بـزي الرجـال ، وعلـق عليـه الفقيـه" فالـين" قائـلا : " ينبغـي أن يكون مفهومـا أن الضبط الاداري من واجبـه أن يتوافـر ويؤمـن علـى مقتضيـات الآداب العامة، الـتي اصطلـح أوسـاط النـاس على تقبلهـا فـي وقت من الأوقـات وجهة مـن الجهـات ،ومعيـار الآداب يقـاس بما يحرص النـاس على احترامـه والابقـاء عليـه " .

كمـا جـاء فـي حكـم آخـر فـي قضيـة خلاصتهـا [2] (أنـه بالرغـم مـن اجـازة وزيـر الاستعلامـات لفيلـم من الافـلام طبقـا لمرسـوم 03/06/1954 ،فـان هـذه الاجـازة لا تحـول بيـن العمـدة وممارسـة سلطاتـه الضبطيـة فـي منـع الفيلـم المجـاز فـي حالـة التهديـد باضطرابـات جسيمـة فـي النظـام المـادي ،بسبـب الصفـة غـير الخلقيـة للفيلم ،أعـني حضـر الفيلـم ان كـان يترتـب علـى عرضـه الاخـلال بالنظـام العـام ،نظرا للصفـة غـير الخلقيـة والظـروف المحليـة .

ومـا يلاحـظ مـن أحكـام القضـاء الاداري ،هـو توسيعـه لفكـرة

(1) انظر د . محمود سعد الدين شريف ــ المرجع السابق ــ السنة 11 عام 1962 ص 166 .

(2) انظر د . محمد عصفور ــ المرجع السابق ــ ص 143 عن الاستاذ أحمد عامر المختار ــ المرجع السابق ــ ص 62 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النظام العام، حرصا منه على وقاية كافة جوانبه، حماية للمجتمع[1] وهذا ما يفسر لنا قول البعض، أن النظام العام هو قانون الحياة.

كما تجدر الاشارة الى ان الآداب العامة التي قضى القضاء الاداري بحمايتها، ليست تلك الأخلاق المثالية الفاضلة، بل الحدّ الأدنى منها الذي اذا لم يصان ترتب عنه اخلال بالطابع المادي للنظام العام.

ذلك هو الطابع المادي والمعنوي للنظام العام، مع تسليمنا بنسبيته، نظرا لتأثره بالظروف والملابسات المحيطة به، وتبعا لتغير الازمنة والامكنة والانظمة السياسية والاجتماعية المختلفة.

بقي أن نعرف اذا ما كان النظام العام في مجال الضبط الاداري هو نفسه بالنسبة لمختلف فروع القانون أم أنه متميز عنها؟.

- المطلب الثالث : الطابع النوعي

فالنظام العام السابق تعريفه الذي يتوقى الضبط الاداري البلدي صيانته غير النظام العام في مضمار القانون الخاص لأن هذا الأخير يعني:[2] "مجموع المصالح الأساسية للجماعة، أي مجموع الأسس والدعامات التي يقوم عليها بناء الجماعة وكيانها، بحيث لا يتصور بقاء هذا الكيان سليما دون استقراره عليها" اذا فمن مقومات النظام العام في القانون الخاص. تلك الأسس أو المصالح الجوهرية الحافظة لكيان الأمة واستقرارها ومنها :

---

(1) في هذا الصدد، ونظرا للتوجه الاشتراكي الذي اعتمدته الجزائر للنهوض بالتنمية الوطنية، وسعت فكرة النظام العام لتشمل حتى حماية الاقتصاد الوطني، وجعلت من حماية النظام العام الاقتصادي عنصرا من عناصر النظام العام، حيث أن بعد مضي أقل من سنة على استرجاع الاستقلال والسيادة الوطنية، أصدر رئيس الحكومة والمجلس الوطني التأسيسي مرسوم رقم 63 - 168 المؤرخ في 1963/05/09 المتعلق بوضع تحت حماية الدولة للعقارات اوالمنقولات التي قد ينتج عن طريق الحصول عليها، وتسييرها واستغلالها واستعمالها، ما من شأنه الاخلال بالنظام العام والسلامة العامة، الذي سمح للمحافظين بوضع الأموال (عقارات منقولات) تحت حماية الدولة بحجة الحفاظ على النظام العام.

(2) د. حبيب ابراهيم الخليلي - المدخل للعلوم القانونية - (النظرية العامة للقانون) الطبعة الثانية عام 1983 الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية - ص79 - 80.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ الأسس الدستورية التي تحدد نظام الدولة من حيث ممارسة السيادة من طرف السلطات العامة وعلاقة هذه الأخيرة ببعضها البعض وتبيان حقوق وواجبات المواطنين ،لذا تعتبر قواعد القانون الدستوري قواعد آمرة [1] لا يجوز مخالفتها .

ـ الأسس التي يقوم عليها نظام الأسرة وهي تختلف باختلاف المجتمعات والأزمنة وتعتبر من مقومات النظام العام ،لذا لم يتركها المشرّع لهوى الافراد . بل تصدى الى تنظيمها بقواعد آمرة . وكغيره من القوانين المدنية للبلاد العربية ، ترك المشرّع الجزائري تنظيم الأحوال الشخصية وفقا لقواعد الشريعة الاسلامية ، مع تناوله لبعض المسائل المتعلقة بها مثل الحالة [2] والأهلية ، وهذا قبل صدور القانون رقم 84 ـ 11 المؤرخ في 09/06/ 1984 والمتضمن قانون الأسرة .

وتعدّ القواعد المتعلقة بالالتزامات [3] والعقود كذلك من مقومات النظام العام ، ونفس الشيء يصدق على قواعد القانون الجنائي اذ تعتبر قواعد متعلقة بالنظام العام ،فلا يجوز مثلا الاتفاق على ارتكاب جريمة من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات ، وكذلك تعتبر قواعد القانون الاداري آمرة ومتصلة بالنظام العام ، فيعدّ باطلا تنازل الموظف من وظيفته أو ترقيته ... .

ـ الأسس الاقتصادية :[4] وهي مختلفة باختلاف النظم الاقتصادية سواء كانت ليبرالية حرة أو اشتراكية قائمة على التخطيط والاقتصاد الموجه .

ـ الأسس الخلقية : التي يقرها المجتمع في زمن معين للحفاظ على نظامه الخلقي ،وتختلف من مجتمع لآخر وتتأثر بالدين والتقاليد والأعراف والفلسفة السائدة في المجتمع .

---

(1) مثلا نص المادة 46 من القانون المدني الجزائري سنة 1975 : " ليس لأحد التنازل عن حريته الشخصية ".

(2) في هذا الصدد نصت المادة 45 من القانون المدني الجزائري على : " ليس لأحد التنازل عن أهليته ولا لتغيير أحكامها ".

(3) مثلا نصت المادة 96 من القانون المدني الجزائري على : " اذا كان محل الالتزام مخالفا للنظام العام أو الآداب كان العقد باطلا " .

(4) فمثلا قواعد القانون المالي تعد قواعد آمرة مرتبطة بالنظام العام ،فلا يجوز مثلا اعفاء شخص من دفع ضريبة أو رسم ... الخ .
أو مثلا نص المادة 454 من القانون المدني الجزائري على ان " القرض بين الافراد يكون دائما بدون أجر ويقع باطلا كل نص يخالف ذلك ".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويترتب على هذا التميز بين النظام العام بمفهوم الضبط الاداري والنظام العام المتعلق بفروع القانون المختلفة ، نتيجتان أساسيتان هما :

(1) أن أي تصرّف مخالف للنظام العام المتعلق بمختلف فروع القانون ، لا يعدّ بالضرورة من قبيل الاضطراب المخلّ بالنظام العام في مجال الضبط الاداري ، من شأنه تبرير تدخل هذا الأخير لاجتنابه .

(2) أن الضبط الاداري البلدي بمناسبة قيامه بوظيفته المقصورة على حماية النظام العام قد يتسامح في نشاط يعدّ مخالفا لقواعد القانون المدني . ان حكم محكمة مونبيليه مثلا بتاريخ 18 فيفري 1898 الذي قضى بامكانية رئيس البلدية في السماح بفتح دار الدعارة في البلدة ، بالرغم مما يترتب على هذه الواقعة القانونية من اعتداء على حقوق الجوار ، الا أن هذا التسامح بمخالفة قواعد القانون يجب أن ينظر اليه من زاوية الحفاظ على النظام العام الخاص بالضبط الاداري ، مع الاحتفاظ بحقوق الغير في ذلك .

وفي نفس الاطار اذا كان يتوجب على الضبط الاداري البلدي توقي ما لا يعاقب عليه قانون العقوبات من أفعال يخشى منها الاخلال بالنظام العام . يجب عليه من باب أولى وقاية ما يعاقب عليه هذا القانون من أفعال أو تصرفات ، اذا رأى أنه يمكن أن تمتدّ آثارها الى درجة الاخلال بالنظام العام وذلك باستكمال قواعده أو بتشديدها منعا لآثارها .

وقد يطرأ أحيانا أن تخالف (أنظمة) قرارات سلطة الضبط الاداري أو تتسامح في نشاط يمنعه قانون العقوبات لضرورة عاجلة تقتضيها حماية مقتضيات الحفاظ على النظام العام ، دون تجاوز حدود ذلك .

وحكم محكمة (بورج) مثلا بتاريخ 1922/01/25 الذي قضى بصحة لائحة الضبط التي تنظم بيع اللبن الذي ينزع منه الدسم ، وهو أمر يعاقب عليه طبقا للمادة $3/^{1}و^{2}$ من قانون 1905/08/1 (الفرنسي) .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ان ذلك لايعني شروعية النشاطات التي تسامحت فيها الادارة أو أذنت بها لاعتبارات ضبطية محضة ،بل يبقى تكييف هذه الافعال (النشاطات) خاضعا لأحكام القوانين الجنائية أو المدنية المختلفة .

وأخيرا فان النظام طبقا للمادة 237 من قانون البلدية السالفة الذكر ، يختلف عن النظام الداخلي للمرافق العامة فالاخلال بحسن سير هذه المرافق أو مخالفة قواعد نظامها الداخلي أو حماية أموالها لا يشكل بالضرورة اخلالا بالنظام العام المكلف بحمايته الضبط الاداري البلدي . غير أن ذلك لا يمنع تدخل سلطة الضبط الاداري البلدي ، بغرض حماية المصالح العامة (1) للبلدية ، من العراقيل التي تضعها الجماعة لسيرها العادي .

منها حق حماية المجالس الانتخابية مثلا بمنع التجمعات الشعبية المحيطة بها أو بمنع توقيف السيارات أمام مداخل قاعات الانتخاب .

ويبرر تدخل الضبط الاداري البلدي بحماية هذه المصالح من الافعال أو التصرفات المخلة بسيرها العادي ، الا اذا كان الاخلال بهذه المصالح يلحق ضررا بالنظام العام ،سواء من ناحية الأمن العام ، أو حسن النظام أو الصحة العامة .

- المبحث الثالث : عناصر النظام العام

يطلق عليها البعض مقتضياته أو أغراضه ،وهي حسب نص المادة 237 من القانون البلدي السالف الذكر،والتي يكاد يكون مضمونها مشتقا من نص(2) المادة 97 من قانون البلدية الفرنسي الصادر في سنة 1884 . تشمل الأمن العام والصحة العامة وحسن النظام، ونظرا للسمة التقليدية للمصطلح الأخير ،كونه ترجمة حرفية

---

(1) على سبيل المثال أنظر نص المادة 227/1 من قانون البلدي .

(2)

2- Henry Teitgen OP Cit - Introduction.-

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للمصطلح الفرنسي " Bon Ordre " الذي جاءت بـه المادة97 من قانون البلدية الفرنسي السابق الاشارة اليه • نحبذ استعمال مصطلح السكينة العامة المرادفة لمصطلح الراحة أو الطمأنينة العامة ، لاجماع الفقه على توظيفه في هذا الصدد •

ـ المطلب الأول : الصحة العامة

ممـا يلاحظ، هو تعدد النصوص القانونية ، التي خولت لهيئة الضبط الاداري البلدي صلاحيات واختصاصات واسعة ،بهدف الحفاظ على النظافة العامة ، ووقاية الصحة العامة • اذ جاءت هذه النصوص صريحة وقاطعة في تكليف هيئة الضبط الاداري البلدي بحماية الصحة العامة من كل ما من شأنه الاخلال بها •

فنصت المادة 237 (الفقرة 4 الى 8) من القانون البلدي على :

" ••• ـ السهر على نظافة الأبنية ، وتأمين سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية " •

ـ اتخاذ الاحتياطات والاحترازات الضرورية لمكافحة الأمراض الناجمة عن الأوبئة أو الأمراض المعدية •

ـ منع اطلاق الحيوانات المؤذية والمضرّة •

ـ السهر على نظافة المأكولات المعروضة للبيع •

ـ تأمين نظام المآتم والمقابر وفقا للعادات المرعية في مختلف الشعائر الدينية ، والعمل فورا على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات"•

أما المرسوم رقم 81 ـ 267 المؤرخ في 10/ 10/ 1981 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ،فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ،فنصت أحكام (1) الباب الثاني منه ،الخاص بالنقاوة وحفظ الصحة العمومية ، على تكليف هيئة الضبط الاداري البلدي بالسهر على تنفيذ التنظيم الصحي واتخاذ كل الاجراءات والتدابير الرامية الى وقاية الصحة العامة من كل ما يضر بها • وذلك بالسهر

(1) انظر المواد رقم 8 الى 13 من المرسوم رقم 81ـ267 المؤرخ في 1981/10/10 المشار اليه أعلاه ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،السنة الثامنة عشرة عدد 41 بتاريخ 1981/10/13 ـ ص1422 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

على نظافة المساكن والعمارات والأنهج والشوارع والساحات والبنايات والمؤسسات العمومية ومتابعة العمليات المتعلقة بالتطهير ، باعتبار أن النظافة شرط أساسي وأولي لصيانة الصحة العامة •

وفي هذا الميدان وحفاظا على صحة المواطنين وتحسينها يتعين عليه خصوصا :

ـ اتخاذ الاجراءات الهادفة الى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الامراض[1] المتنقلة •

ـ يعمل على[2] تموين السكان بالماء الصالح للشرب بالقدر الكافي للاحتياجات المنزلية وما تستلزمه الوقاية الصحية •

ـ ينظم المزابل العمومية ، وجمع القمامة بصفة منتظمة ، حسب توقيت دقيق وملائم ، واحراقها ومعالجتها في أماكن ملائمة • وفي هذا الصدد صدر المرسوم رقم 84 ـ 378 المؤرخ في 15/12/1984 المحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها •

اذ حددت المادة 2 على سبيل المثال ، مفهوم وأنواع النفايات الصلبة الحضرية بأنها الفضلات المنزلية وما يماثلها في النوع والحجم ومنها ـ الأزبال المنزلية الفردية والجماعية ـ المنتوجات الناجمة عن التنظيف مثل كنس المجاري وتنقيتها والفضلات المضايقة كالأشياء الضخمة والخردة الحديدية والحصى والانقاض وهياكل السيارات الهالكة ـ نفيسات التشريح أو التعفن التي ترميها المستشفيات والعيادات أو مراكز العلاج ـ نفايات المسالخ ـ جثث الحيوانات ـ النفايات التجارية ومواد اللف والحزم ، ويمكن عند الحاجة ، وحسب الظروف الخاصة بكل بلدية ، استكمال القائمة بقرار من الوالي ، فتدرج النفايات ،

---

(1) انظر المواد من 93 الى 95 والمادة 104 من قانون الصحة العمومية الصادر بالأمر رقم 76ـ79 المؤرخ في 29 شوال عام 1396 الموافق 23/10/1976 المتضمن قانون الصحة العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ـ السنة الثالثة عشرة ـ عدد 101 بتاريخ 19/12/76 ـ ص 1392 •

(2) انظر المادة 51 من القانون رقم 83 ـ 17 المؤرخ في 5 شوال 1403 الموافق 16/07/1983 المتضمن قانون المياه الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية السنة العشرون عدد 30 بتاريخ 19/07/83 ص 1895 ، وانظر ايضا المواد من 68 الى 75 من الامر رقم 76ـ79 المتضمن قانون الصحة العمومية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المماثلة للأصناف السالفة الذكر في ميزاتها أو حجمها.[1]

أما المادة 3 من نفس المرسوم ،فكلفت المجلس الشعبي البلدي ، وذلك حسب الشروط الواردة في هذا المرسوم عبر ترابه بنفسه أوبالاشتراك أو بواسطة هيئات بلدية مشتركة و/ أو ملائمة ،بتنظيم مصلحة جمع النفايات الصلبة الحضرية واعدامها ،ما عدا النفايات الصناعية والاشعاعية والمواد الغائطية التي ستكون موضوع تنظيم خاص .

كما أسندت بقية أحكامه مهمة جمع النفايات الصلبة الحضرية بشتى أنواعها واستبعادها وأساليب[2] معالجتها واختيار موقع هذه المعالجة – تخضع هذه الاخيرة لترخيص من الوالي ومما نصت عليه الأحكام الخاصة والعامة في ميدان حماية البيئة المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول به وفق ما نصت عليه المادة 25 من المرسوم المشار اليه أعلاه – وكيفية تهيئة موقع[3] المعالجة وتحديد طرق تنظيم استغلالها .

كما أوجبت على المجلس الشعبي البلدي وبالتالي رئيسه الذي يجب عليه أن يتخذ حسب الشروط المحددة في القانون البلدي قرار بتنظيم كيفيات وأساليب جمع النفايات الصلبة الحضرية والصناعية واعدامها ،وفقا للتنظيم الولائي . اذ يتعين حسب نص المادة 41 من هذا المرسوم على الولاة اعداد تنظيم نموذجي يحدد الشروط التي يجب أن يتم وفقها تسيير الفضلات الحضرية عبر ترات الولايات ،طبقا لأحكام هذا المرسوم مع الأخذ بعين الاعتبار المميزات الخاصة بكل ولاية .

ومما يستفاد من أحكام هذا المرسوم ، هو اشراكه للمجلس الشعبي البلدي بجانب رئيسه في تولي القيام بهذه المهمة الصحية .

(1) بالنسبة لجمع هذه النفايات ،انظر المواد من 4 الى 21 من المرسوم رقم 84 – 378 المحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة ومعالجتها ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،السنة الواحدة والعشرون عدد 66 بتاريخ 84/12/16 ص2147.

(2) بالنسبة لعملية المعالجة انظر المواد من 22 الى 24 من المرسوم رقم 84 – 378 السالف الذكر.

(3) بالنسبة لموقع المعالجة وتهيئة وطريقة الاستغلال ،انظر المواد من 25 الى 34 من المرسوم رقم 84 – 378 من المرسوم السالف الذكر .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولـه أن يضمن تصريف المياه القذرة ، ويسهر على صيانة شبكات التطهير ونظافة البلدية وتجميلها والقضاء على التلوث مهما كان منبته باتخاذ كل التدابير التي تكفل حماية البيئة وتحسين نوعية اطار معيشة المواطن (1)

- السهر على صحة التغذية وذلك عن طريق قيامه بزيارات تفتيشية للمخازن والمستودعات التي تحتوي على منتوجات استهلاكية معدة للبيع • وفي سبيل ذلك له أن يخطر مصالح المراقبة التقنية المعنية قصد القيام بالمراقبة الصحية على المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع •

ولوقاية الصحة العامة من الأخطار التي ممكن أن تلحق بها من جراء تشرد الحيوانات المؤذية والضارة • يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يضبط وينفذ الاجراءات الكفيلة بمنع تشرد مثل هذه الحيوانات الضارة وتكاثرها ، خاصة وقاية الصحة العامة من داء الكلب ومكافحته واقامة محاشر للحيوانات•

وعموما يجب عليه الالتزام بتنفيذ الاجراءات والتدابير المقررة سواء عن طريق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالنظافة والصحة العامة والسهر على احترامها في المؤسسات والأماكن المستقبلة للجمهور من مطاعم ومقاهي وأماكن للدراسة والمخيمات (2) الصيفية والمسابح و (3) الشواطئ والأسواق والفنادق والحمامات العمومية والمؤسسات الصناعية والتجارية وغيرها (4)

وحفاظا على الصحة العمومية قيدت المادة 1/362 من الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 23 /10/ 1976 المتضمن قانون الصحة العامة ، حرية ممارسة مهنة بائعي الأعشاب الطبية بوجوب تقديم تصريح عن ذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، ليتأكد من عدم خطرها على صحة المواطنين •

---

(1) انظر المواد من 79 الى 83 من قانون الصحة العمومية •

(2) انظر أحكام المرسوم رقم 85- 14 المؤرخ في 26/ 01/ 1985 المحدد لشروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها • الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية والعشرون عدد 5 بتاريخ 27/ 1/ 85 ص 91 •

(3) انظر احكام المرسوم رقم 85-13 المؤرخ في 26/ 01/ 1985 المحدد لشروط استعمال الشواطئ• الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية والعشرون عدد 5 بتاريخ 27/ 1/ 85 ص 88

(4) انظر المواد رقم 84 الى 92 من قانون الصحة العمومية •

..../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما فيما يخص تأمين نظام المآتم والمقابر ونقل الجثث واخراجهما من القبور، وبناء على نص المادة 237/8 من القانون البلدي السالفة الذكر، لملئ الفراغ القانوني من حيث تحديد اختصاصات هيئة الضبط الاداري البلدي في هذا المجال، صدر الأمر رقم 75 ـ 78 المؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1395 الموافق 15 /12/ 1975 المتعلق بالجنازات، حيث اخضعت كل مراسيم المآتم مهما كان طابعها الجنائزي للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها، كما أوكلت لوزير الداخلية ووزير العدل (حامل الأختام) ووزير التعليم الاعلي والشؤون الدينية آنذاك، باقتراح مشروع مرسوم يحدد فيه الشروط الواجب تطبيقها على كل أنواع الدفن.

كما أسندت للقاضي المختص بمكان الدفن، سلطة البت في النزاع الخاص بشروط الجنازة في اليوم ذاته، اذ رفعت لديه قضية مستعجلة، وكلفت رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ قرار القاضي في هذا الصدد. كما انها لم تضع أي قيد يذكر لاختصاصات رؤساء المجالس الشعبية المستمدة من المادة 237/8 من القانون البلدي السالفة الذكر.(1) بينما منعت أحكام الأمر رقم 75-79 المؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1395 الموافق 15/12/75 المتعلق بدفن الموتى، دفن الموتى في المساجد والكنائس والمعابد، وعموما كل بناية أستعملت لتأدية العبادات جماعيا سواء في المدن أو القرى، حيث كلفت السلطات البلدية بتخصيص خارج المدن والقرى، وعلى بعد لا يقل عن 35 مترا قطعة أرض معدة خصيصا لدفن الموتى (مقبرة) واحاطتها بسور أو سياج في القرى، لا يقل علوه عن مترين من شأنه منع دخول هذه المقابر.

كما منعت أيضا بناء المساكن أو حفر آبار على بعد لا يقل عن 35 مترا من المقابر. وفي حالة تعدد الأديان سواء في المدن أو القرى، يخصص لكل دين مكان لدفن معتنقيه. أما اذا لم توجد سوى مقبرة واحدة تقسم بواسطة أسوار الى أجزاء حسب عدد الأديان الموجودة، تتناسب مساحاتها تبعا لعدد السكان التابعين لكل دين.

(1) انظر المواد من 1 الى 3 من الامر رقم 75ـ78 المتعلق بالجنازات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية عشرة عدد 103 بتاريخ 23/12/1975 ص1406.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وأسندت الى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة حماية واستمرار الأمن أثناء الجنازات وفي المقابر وذلك بمنع قيام الفوضى أو أية مخالفة للنظام أو الاتيان بأي تصرف من شأنه الاخلال بالاحترام الواجب ،اعتبارا للموتى . وكلفته أيضا بالمحافظة والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المانعة لنبش القبور واخراج الجثث منها بدون الحصول على ترخيص لذلك عن طريق تنظيم واعداد الكيفية المثلى لنقل الجثث ،وفق التقاليد والعادات المرعية لكل بلدية ،مع مراعاة شروط الصحة والأمن لهذه العملية وذلك بعد الحصول على موافقة الوالي عليها .(1)

ونظرا لعمومية وعدم دقة هذه الاحكام ، والأثر البالغ لعملية الدفن واخراج (الموتى) الجثث من القبور واعادة دفنها على الصحة والأمن العموميين . نصت المادة 24 من الأمر 75-79 الخاص بدفن الموتى السابق الاشارة اليه على اصدار نصوص لاحقة اذا ما اقتضت الضرورة تحدد كيفيات تطبيق هذا الأمر .

وفعلا صدر المرسوم رقم 75- 152 المؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1395 الموافق 15 /12/ 1975 المتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث واخراج الموتى من القبور واعادة دفنها ،حيث جاء بأحكام وقواعد(2) أكثر دقة وتحديدا لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال . خصته بمنح رخصة الدفن بعد اتمام اجراءات الحالة المدنية ،وحددت الأشخاص الذين لهم حق الدفن في مقبرة البلدية وهم على التوالي :

- الاشخاص المتوفون في تراب البلدية مهما كان موطنهم .
- " " القاطنون في تراب البلدية ولو توفوا في بلدية أخرى .
- " " غير القاطنين في البلدية ولكن لهم الحق في مدفن عائلي .

---

(1) راجع في الصدد المواد 1 ،2 ،3 ،5 ،18 ،19 ،22 من الامر رقم 75-79 المؤرخ في 15/12/ 1975 المتعلق بدفن الموتى . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية عشرة ،عدد 103 بتاريخ 26/12/1975 ص 1406 .

(2) انظر المواد رقم 1 ،2 ،5 ،6/1 ،6 ،14 ،17 ،19 ،20 من المرسوم رقم 75-152 المتعلق بتحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث واخراج الموتى من القبور واعادة دفنها . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية عشرة عدد 103 بتاريخ 26/12/1975 ص 1410 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ما عدا هؤلاء الاشخاص،اشترطت أحكام هذا الأمر ، لاتسلم عملية الدفن في مقبرة بلدية لجثمان شخص توفى خارج حدود هذه البلدية ،الحصول على ترخيص من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي المراد دفن المتوفى في تراب البلدية التابعة له • وذلك دون الاخلال برخصة النقل المنصوص عليها في المادة 09 من هذا المرسوم(1)

أما اذا حدثت الوفاة خارج مسكن المتوفى واستحال نقله وتعذر دفنه واستوجب ايداعه مؤقتا في مبنى ثقافي أو في مستودع أو في زجاج مؤقت أو في مسكن المتوفى ، فان اختصاص منح رخصة الايداع يعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،لبلدية مكان ايداع جثمان الميت • ومن باب الحفاظ على الصحة العامة في هذا الصدد ، اشترطت أحكام هذا المرسوم (السالف الذكر) في حالة ما اذا قلّت مدة الايداع عن 24 ساعة ، يوضع الجثمان المودع في تابوت من خشب البلوط أو أي نوع آخر ، أو مادة لها نفس الصلابة مع طوق حديدي وحليسة محكمة •

أما اذا كانت مدة الاداع تفوق 24 ساعة وكان سبب الوفاة يعود لمرض الفحم أو الكوليرا أو الجذام أو الطاعون أو الجدري ، فيجب وضع الجثمان في تابوت محكم مصنوع حسب احدى الكيفيات المنصوص عليها في المادة 12 من هذا المرسوم(2) •

وفيما يخص قبول ادخال جثمان ميت الى غرفة جنائزية اشترطت تقديم الأوراق التالية :

ـ طلب مكتوب من طرف رب العائلة أو أي شخص آخر مؤهل بتحضير الجنازة ـ شهادة طبية يشهد فيها الطبيب المعالج أن الوفاة لم تكن نتيجة لمرض معد وفي حالة انعدامها ، تعوض بطلب

---

(1) انظر المادة 9 من المرسوم رقم 75ـ152 المتعلق بتحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث واخراج الموتى من القبور• الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانيةعشرة عدد 103 بتاريخ 1975/12/26 ص1410 •

والمادة 1 من المرسوم رقم 77ـ 84 المؤرخ في 1977/6/6 المتضمن تتميم المادة 09 من المرسوم رقم 75ـ152 المتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث واخراج الموتى ، من القبور واعادة دفنها • الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الرابعة عشرة عدد 46 بتاريخ 1977/6/8 ص756•

(2) انظر المادة 12 من مرسوم رقم 75ـ152 المتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث واخراج الموتى من القبور واعادة دفنها •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

رخصة تسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي اذا كان الشخص قد توفي في منزله •

أما اذا كان المتوفى أجنبيا عن بلدية مكان الوفاة وحدثت الوفاة في مكان مفتوح للجمهور أو في الطريق العمومي ، يعود اختصاص منح رخصة ادخاله الى غرفة جنائزية الى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو محافظة الشرطة • وفيما يتعلق بعملية اخراج ميت من القبر • اشترطت أحكامه ،أن يقدم بذلك طلبا مسببا الى رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل أقرب اقرباء المتوفى مبينا فيه الصفة التي تؤهله للقيام بهذه العملية مع تبيان اسمه ولقبه وسنه ومهنته ومحل سكناه ،مرفقا بشهادة الوفاة يشهد فيها الطبيب المعالج أن الوفاة لم تتسبب فيها أحدى الأمراض التالية : الفحم – الكوليرا – الجذام – الطاعون – الجدري • وتمنح هذه الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي اذا لم تتسبب في الوفاة أحدى الأمراض السالفة الذكر • أو الأمراض المحددة بقرار وزاري مشترك ومن قبل الوالي في الحالات الاخرى •

كما يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسهر على احترام ومراعاة الشروط الصحية الخاصة بالمكلفين بالقيام بهذه العمليات •

علاوة على هذه الصلاحيات ، وبالنظر الى عمومية نص المادة 237/8 من القانون البلدي (السالفة الذكر)،لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،السلطة الكاملة في تولي حماية الأمن العام ووقاية الصحة العمومية ، والعمل على احترام العادات والتقاليد حسب شعائر كل دين ، وذلك بمناسبة عملية دفن الموتى ونقل الجثث أو اخراجها من القبور واعادة دفنها •

وينهض بهذا التكليف ،عن طريق توفير شروط الأمن الضرورية للمواكب الجنائزية بتنظيم المرور في الشوارع التي تمر بها ، والحرص على تأمين الشروط الصحية لعملية نقل واخراج الجثث من القبور واعادة دفنها •

وفي هذا المجال ،صدر أخيرا القانون رقم 85 – 05 المؤرخ في 26 جمادي الاولى عام 1405 الموافق 1985/02/16 والمتعلق بحماية

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الصحة وترقيتها - اذا جاءت أحكامه[1] لتحديد القواعد الأساسية في مجال الصحة ، وتجسيد الحقوق والواجبات المتعلقة بحماية الصحة العامة للسكان ، بهدف صيانة وترقية صحة الانسان جسميا ومعنويا ، وضمان تفتحه ضمن المجتمع ، باعتبار الصحة العامة تشكل عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد ، عن طريق حماية الانسان من الأمراض والأخطار وتحسين ظروف معيشته ووسط عمله أو دراسته بواسطة :- تطوير الوقاية - توفير العلاج الذي يتماشى وحاجيات السكان - أسبقية الحماية الصحية لمجموعات السكان المعرضة للأخطار - تعميم ممارسة التربية البدنية والرياضية والتسلية وتعميم التربية الصحية .

كما حددت أحكامه مفهوم الصحة العمومية ، بأنه مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية ، التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها .

وفي اطار تحقيق هذه الغاية ، ألزمت أحكامه جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات والسكان بتطبيق تدابير النقاوة ، والنظافة ومكافحة تلوث المحيط ، وتطهير ظروف العمل والوقاية العامة .

وفيما يخص حماية الصحة العامة على المستوى المحلي ، كلفت المجموعات المحلية بتولي تطبيق الاجراءات الرامية الى ضمان مراعاة احترام القواعد والمقاييس الصحية في كل أماكن الحياة .

أما فيما يتعلق بالوقاية من الأمراض المعدية ومكافحتها ، ألزمت أحكامه الولاة ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ، بتطبيق التدابير الملائمة في الوقت المناسب للوقاية من ظهور وانتشار الأوبئة والقضاء على أسباب مختلف الأمراض من مصادرها .

---

(1) راجع المواد رقم 1 ، 2 ، 25 ، 42 ، 52 ، 61 /1 من القانون رقم 85- 05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، الذي ألغى الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 1976/10/23 والمتضمن قانون الصحة العمومية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية والعشرون عدد 8 بتاريخ 17 فبراير 1985 ص 176 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفيما يخص الوقاية من الأمراض غير المعدية المتفشية والآفات الاجتماعية ومكافحتها ،كلفت أحكامه الهياكل الصحية والمستخدمين الصحيين بمشاركة السلطات والهيئات العمومية ومساعدتها ، بتنظيم " حملات " وأعمال وقائية من الأمراض والآفات الاجتماعية .

ونظرا لعمومية قواعده ،أحالت أحكامه الى وجوب تحديد كيفيات تطبيق هذه القواعد عن طريق التنظيم .

ويستفاد مما سبق بيانه ،واجب هيئة الضبط الاداري البلدي في وقاية الصحة العامة ،عن طريق التجسيد الفعلي والمتابعة الميدانية المستمرة لصلاحياتها في هذا المجال ،وبالتالي مسؤولياتها عن كل اهمال أو تقصير في أداء هذا التكليف اذا ما نشأ عنه اضرار جسيم بالصحة العامة للجماعة المحلية اذ قضى في هذا الصدد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 1948/02/13 في قضية Cie Gle. des Eaux. بأن الخطأ البسيط يكفي أن يرتب مسؤولية البلدية عن التبعات المالية التي يخلفها وباء التيفوئيد اذا نسب للبلدية الاعمال في المراقبة الوقائية لآبار المراحيض والمزابل العمومية .

كما قضى أيضا في حكم له صادر في 1981/02/04 بمناسبة حدوث تلوث في المياه ((بما أنه يجب على رئيس البلدية المكلف ، بناء على أحكام المواد 96 و 97 من قانون الادارة البلدية ببوليس الصحة العامة وتنفيذ قرارات السلطة العليا المتعلقة بالضبط الريفي ، لضمان احترام وتطبيق التنظيم المانع لرمي المياه الوسخة غير المطهرة في المجاري المخصصة لمياه الأمطار على المستوى البلدي .

وأنه من الثابت أن رئيس البلدية قد أهمل القيام بواجبه ولم يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنفيذ التنظيم الولائي ومما أمدّه به المدير الولائي للقطاع الصحي والاجتماعي ... اذ كان امتناعه مصدرا لمختلف الاضطرابات التي شكلت خطأ جسيما من شأنه اقامة مسؤولية البلدية.[1]))

---

(1) - Jurisclasseur AD 1982 Fascicule 716 P. 910.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الثاني : الأمن العام

مما لا شك فيه ،أن استتباب الأمن العام ،يعدّ الشرط الأساسي والضروري لأي حياة جماعية . لذا كان وما يزال من أول وألح مهام الدولة قديما وحديثا ومستقبلا .

فاقراره وسيادته واجب على السلطة العامة وضروري لبقائها. فالدولة عندما تعمل على اقرار الأمن والحفاظ على السلامة العامة ،انما تقوم بذلك تحقيقا لغايتين ، أولهما حماية السلطة في المجتمع من أي عمل أو عدوان داخلي أو خارجي يبتغي منه القضاء عليها أو الانتقاص منها ،حيث يبرز الطابع السياسي للضبط الاداري . وثانيهما حماية وسلامة أرواح وأموال أفراد المجتمع. وفي هذا الصدد نصت المادة 33 الفقرة 1و2 من دستور1976/11/22 على ان "الدولة مسؤولة عن ظروف حياة كل مواطن . فهي تكفل استيفاء حاجياته المادية والمعنوية ، وبخاصة متطلباته المتعلقة بالكرامة والأمن " .

وهذا لكون اقرار الأمن العام ،يشكل المناخ الخصب والضروري الذي يجب تهيئوه للنهوض بالتنمية الشاملة .

لذا جاء نصّ المادة 237 الفقرة 1 والمادة 243[1] من القانون البلدي قاطعا وحازما في تكليف هيئة الضبط الاداري البلدي باتخاذ جميع التدابير الوقائية والاجراءات اللازمة لاقرار الأمن العام وسلامة الاشخاص والأموال على المستوى البلدي ، بالقضاء على كلّ ما من شأنه الاخلال بهما مهما كان منبته ، سواء كان ناتجا عن حوادث المرور ، أو ممارسة الافراد لحرياتهم العامة أو لحقوقهم ، أو ما تخلفه المخاطر الطبيعية مثل الوقاية من الفياضانات أو هدم

(1) حيث نصت المادة 243 من القانون البلدي على : " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ جميع الاحتياطات الضرورية ، وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الاماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق" .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وترميم العقارات الآيلة الى السقوط ، وتحميلها المسؤولية[1] عن كل تقصير أو اهمال لهذا الواجب .

فعلى سبيل المثال ، وفيما يخص صلاحية هيئة الضبط الاداري البلدي بشأن رخصة البناء ، - ومن اجل وقاية النظام العام عامة والامن العام خاصة - منعت أحكام[2] القانون رقم 82ـ02 المؤرخ في 1982/02/6 والمتعلق برخصة البناء وتجزئة الاراضي للبناء ، أي شخص كان عاما أو خاصا ، طبيعيا أو اعتباريا ، أن يقوم دون حصوله مسبقا على رخصة بناء من السلطة الادارية المختصة ، ببناء محلا مهما كان تخصيصه أو باشغال تغيير واجهة أو هيكل البناية أو زيادة علوها أو أشغال من شأنها تغيير التوزيع الخارجي لها .

---

(1) في هذا الصدد نصت المادة 171 من القانون البلدي على : " ان البلديات مسؤولة مدنيا عن الاتلاف والاضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة المسلحة أو بالعنف في أرضها على الاشخاص أو الاموال بواسطة التجمعات والتجمهرات .
على ان البلديات ليست مسؤولة عن الاتلاف والاضرار الناجمة عن الحرب ، أو عندما يساهم المتضررون في احداثها " .

(2) انظر المواد 2 ، 8 ، 15 ، 9 ، 46 الى 48 ، 51 ، 57 ، 59 من القانون رقم 82ـ 02 المتعلق برخصة البناء وتجزية الاراضي للبناء ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة التاسعة عشرة ، العدد 6 بتاريخ 19/ 2/ 1982 ص255 ، الذي ألغى الامر رقم 75 ـ 67 المؤرخ في 26/ 09/ 1975 والمتعلق برخصة البناء وتجزية الاراضي من اجل البناء . وكذا المرسوم رقم 82 ـ 304 المؤرخ في 1982/10/09 المتضمن تحديد كيفيات تطبيق القانون رقم 82ـ 02 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة التاسعة عشرة ، عدد 41 بتاريخ 82/10/12 ص 1897 ، الملغى لاحكام المرسوم رقم 75 ـ 109 المؤرخ في 1975/09/26 والمتضمن تحديد كيفيات تطبيق الامر رقم 75ـ 67 المؤرخ في 1975/09/26 الآنف الذكر ، خاصة المواد من 1 الى 12 والمواد 14 ، 16 الى 21 من المرسوم رقم 82ـ 304 ، والمتعلقة بالقواعد والاجراءات الخاصة بكيفية وشروط تسليم رخصة البناء .
والمواد من 22 الى 27 المتعلقة بتسليم رخصة تجزية الارض للبناء ودراسة ملفها .
والمواد من 28 الى 34 الخاصة بالرخص المسبقة لتجزئة الارض للبناء .
والمواد من 41 الى 43 المتضمنة كيفية وشروط تسلم شهادة المطابقة .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما خولت لهيئة الضبط الاداري البلدي المختصة اقليميا صلاحية[1] منح هذه الرخصة بعد تسلمها لملف طلب الرخصة ، من طرف المستفيد . ماعدا ما نصت عليه المادة 10 و 11 من هذا القانون[2] ، كما يجب عليه أن يراعى أثناء دراسة الطلب الأمور[3] التالية :

- مكان البنايات وسبل مواصلتها وموقعها وحجمها ومظهرها وانسجامها مع المحيط .
- مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية ،ولا سيما في مجال البناء والنظافة والصحة والأمن .
- حماية الاراضي الفلاحية (مخطط التعمير الموافق عليه ان وجد) .
- تضمين رخصة البناء ،الالتزامات والمقتضيات التي يجب على الباني مراعاتها بالنسبة للبنايات التي تتطلب أعمال تهيئة أو احتياطات عمومية للاقامة أو مقتضيات خاصة .

وبانتهاء أشغال البناء والتهيئة ، اشترطت أحكام هذا القانون على المستفيدين من الاشغال توديع تصريح بانتهائها بمقر

---

(1) في هذا الصدد نصت المادة 7 من المرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 1982/05/29 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الاسكان والتعمير على : "تسلم البلدية رخصة البناء لأي بناء في ترابها للمجموعات السكنية التي تحتوي على 400 مسكن على الأكثر مع مراعاة الأحكام الواردة في المادتين 10 و 11 من القانون رقم 82-02 المؤرخ في 1982/2/6 المذكور أعلاه" الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة التاسعة عشرة عدد 22 بتاريخ 82/6/1 ص 1112 .

(2) انظر المادتين رقم 10 و 11 من القانون رقم 82-02 المؤرخ في 82/2/6 الآنف الذكر ، وهما متعلقتان بصلاحيات الوالي والوزير المكلف بالبناء في منح رخصة البناء .

(3) في هذا المجال ، انظر المواد 2 و 3 ، 4 ، 5 ، 21 ، 24 من المرسوم رقم 82-305 المؤرخ في 82/10/9 المتضمن تنظيم البنايات الخاضعة للقانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الاراضي للبناء الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة التاسعة عشرة عدد 41 بتاريخ 82/10/12 ص 1910 . خاصة منه المواد 5/2 ، 6 الى 20 و 22 الى 23 المتعلقة بتحديد موقع البناءات والسبل الموصلة اليه ومظهرها والمواد من 26 الى 40 المتضمنة للقواعد الخاصة المطبقة على البنايات المخصصة للسكن . هذا المرسوم الذي ألغى أحكام المرسوم رقم 75-110 المؤرخ في 1975/9/26 المتضمن تنظيم البنايات التابعة للأمر رقم 75-67 المؤرخ في 26/ 09/ 1975 والمتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المجلس الشعبي البلدي ،حيث تجرى مراقبة مطابقة البنايات لمعرفة مدى احترام وتطبيق التنظيمات المعمول بها[1] والشروط التي تفرضها رخصة البناء . وذلك لاستصدار رخصة شهادة المطابقة تصدرها السلطة مصدرة الرخصة ، بحيث تعد هذه الشهادة بمثابة رخصة للسكن اذا كانت البناية معدة لذلك ،أو رخصة لاستقبال الجمهور أو المستخدمين اذا كانت البناية معدة لوظائف اجتماعية أو تربوية أو للخدمات أو للصناعة أو للتجارة، وذلك مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول والمتعلقة باستغلال المحلات التي تقدم فيها شروط الأمن أو النظافة أو النظافة .

أما بالنسبة لمعاينة المخالفات التي يمكن أن ترتكب ،خلافا لأحكام هذا القانون والنصوص التنفيذية له ، فهي من اختصاص أعوان الأمن العمومي ،وكل موظفي وأعوان مصالح الدولة والمجموعات المحلية المكلفين أو المفوضين لهذا الغرض . اذ يجب عليهم ارسال محضر يخص كل معاينة في مدة لا تتجاوز 24 ساعة اللاحقة عن معاينتهم ،الى هيئة الضبط الاداري البلدي ، ولهذه الاخيرة أن تأمر بمطابقة الأشغال أو تأمر بقرار مسبب بايقاف الأشغال أو بأي اجراء آخر تحفظي ، بما في ذلك حجز العتاد والمواد وارسال الملف الى النيابة للتحقيق عن المخالفة وتقديم مرتكبيها للمحكمة المختصة للفصل فيها . وفي حالة اخلال المخالف بالقرار القضائي ،أجازت أحكام هذا القانون لهيئة الضبط الاداري البلدي ،أن تأمر بحكم القانون بتنفيذ أشغال المطابقة أو الهدم أو اعادة المكان الى حالته الأولى التي أمر بها القاضي ،وذلك على نفقة وتحت عهدة المخالف.

---

(1) في هذا المضمار كلفت المادة 17 من المرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 2/5/1982 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الاسكان والتعمير،المجلس الشعبي البلدي باعداد مخططا رئيسيا للتعمير وان تعذر ذلك يعد مخططا للتعمير المؤقت في كل واحدة من التجمعات البلدية ،وذلك في اطار مخطط التهيئة كما يجب عليه أن يسهر خاصة على :
- حماية الطابع الجماعي والفني والمعماري للتجمعات المقامة في ترابه .
- احترام تخصيص الاراضي وتوزيعها على مختلف الوظائف الحضرية ،في اطار مخطط التهيئة البلدي
- المراقبة الدائمة لأعمال البناء في مستوى التجمعات والمناطق الريفية .
وله أن يستعين بالمصالح التقنية المعنية في الولاية في رقابته لمدى احترام القواعد والمقاييس المنصوص عليها في مجال تعمير التراب البلدي (المادة 18 من نفس المرسوم) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،السنة التاسعة عشرة ،عدد 22 بتاريخ 1 يونيو 1982 - ص 1112 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ المطلب الثالث : السكينة العامة

وهي مرادفة لمصطلح الراحة أو الطمأنينة العامة ،اذ أنه بناء على نص المادة 37 الفقرة 2و3 من القانون البلدي الذي جاء فيه "... ـ قمع التعديات على الراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها".

تبلور مهمة هيئة الضبط الاداري البلدي في هذا المجال، في واجب اتخاذ كافة التدابير والاجراءات التي من شأنها توفير راحة المواطنين والتمتع بأوقات فراغهم في جو تسوده السكينة والطمأنينة العامة . وذلك بالحد من الضوضاء وأعمال الصخب واستعمال مكبرات الصوت ، وأصوات الأجهزة والآلات الموسيقية المرتفعة ، وأبواق السيارات التي غالبا ما تمنع[1] بعد الساعة العاشرة ليلا . وكذا الضجيج الصادر عن المصانع ، باجبار مالكيها بوضع أجهزة ضد الضجيج الصادر عنها ، والزام مديري الأماكن المستقبلة للجمهور (ملاهي ـ مقاهي ـ مسارح ـ قاعات السينما ...) على مراعاة القواعد الخاصة بالراحة العامة ،خاصة في أوقات معينة من النهار والليل . وتنظيم الحفلات العمومية والعائلية ، وذلك بتسليم الرخص القبلية لاقامتها .

وفي هذا الشأن صدر المرسوم رقم 81ـ267 المؤرخ في 10/10/1981 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ،فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية . حيث منحت له أحكام الباب الثالث من هذا المرسوم الخاصة بالطمأنينة العمومية ـ وفي اطار التنظيم المعمول به في هذا المجال ـ سلطة اتخاذ[2] وتنفيذ كل التدابير والاجراءات التي من شأنها الحفاظ على الراحة العامة والطمأنينة العامة ،وذلك بقمع كل عمل يخل بذلك ،عن طريق تنظيم الأسواق والمعارض وكل التجمعات التي من شأنها تعكير الراحة العامة وذلك بضبط :

---

(1) راجع المادتين 40و43 من الامر رقم 74ـ107 المؤرخ في 6/12/1974 والمتضمن قانون المرور. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الحادية عشرة العدد 104 بتاريخ 27/12/1974 ص 1306 .

(2) انظر المواد رقم 14 الى 16 من المرسوم رقم 81ـ267 المؤرخ في 10/10/1981 المشار اليه أعلاه . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثامنة عشرة عدد 41 بتاريخ 13/10/1981 ص 1422 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- ساعات فتح هذه المحلات واغلاقها .
- الأماكن المخصصة للعرض والبيع .
- وقوف السيارات ومرورها .

وينسحب ذلك على الحفلات والعروض الفنية العمومية ، عن طريق تسليم رخص قبلية متضمنة القواعد الخاصة بالحفاظ على السكينة والطمأنينة العمومية .

اذ واضح جدا من مضمون هذه الاحكام ، الصلاحيات الواسعة التي أسندت الى هيئة الضبط الاداري البلدي في هذا المجال ، والتي توجب عليها اتخاذ جميع القرارات والاجراءات اللازمة لضمان راحة وطمأنينة المواطنين من أي عمل ينتج عنه تكدير أو ازعاج يخل بهما ، مستعملا هذه الصلاحيات كلما قامت مظاهر مادية ملموسة توجب ذلك .

ومن أحكام القضاء الاداري في هذا الصدد ، حكم مجلس الدولة الفرنسي[1] الصادر في 07 جوان 1970 الذي قضى فيه بأن رئيس البلدية الذي يمنع مرقصا (Bal) بسبب اخلاله لراحة الجيران ، لا يمس مبدأ حرية التجارة والصناعة اذا كان هذا المنع لا يشكل عائقا أمام حرية استعمال نفس المرقص كمدرسة للرقص .

كما أجاز له القضاء الاداري التدخل مستعملا سلطاته الضبطية ، حتى في مواجهة النوادي الخاصة التي من شأنها تعكير الراحة والسكينة العامة .

ففي حكم صادر عن المحكمة الادارية بمنبلييه في قضية " Artillon " بتاريخ 1980/04/11 قضت فيه بأن : " سلطات الضبط التي يستمدها رئيس البلدية بناء على المادة 131-2 من قانون البلديات لضمان حماية الراحة العامة ، يمكن استعمالها لا في مواجهة المؤسسات المفتوحة للجمهور ، بل أيضا في مواجهة المؤسسات المسماة ((النوادي الخاصة)) التي حدد دخولها لأصناف معينة من الناس[2] " .

---

(1) - Louis Ambert " Police Municipale ". Jurisclasseur Administratif Fascicule 126-2 Année 1982 P. 26 et 27 Paragraphe 370

(2) - Jurisclasseur AD 1982 OP Cit P.2 Paragraphe 1.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الرابع : الآداب العامة

علاوة ما سبق ذكره فيما يخص رأي[1] الفقه والقضاء حول مدى صلاحية هيئات الضبط الاداري في حماية وصون الآداب العامة ، التي تواضع الضمير الجماعي للمجتمع على احترامها ، لم يفت المشرّع الجزائري اقرار ما انتهى اليه الفقه والقضاء في هذا المجال .

اذ نصت المادة 237/1 من قانون البلدية السابقة الذكر على تكليف هيئة الضبط الاداري البلدي بالمحافظة على الآداب العامة[2] .

وكما أسلفنا أن الآداب العامة أو النظام الخلقي يضيق أو يتسع نطاقه تبعا لتغير الأزمنة والامكنة ، وحسب شخصية كل أمة وانتمائها الحضاري والظروف المحلية الخاصة بكل منطقة . وما دام ديننا الاسلامي الحنيف هو الطابع[3] المميز لشخصيتنا الوطنية ، وعنوان حضارتنا ، فان الآداب العامة - في اعتقادنا - التي أوجب القانون صيانتها ، لا تتمثل فقط في الحد الأدنى منها الذي اذا لم يصان أدى الى الاخلال بالطابع المادي للنظام العام ، بل تشمل كل الاخلاق المكونة للضمير الخلقي للأمة المستمدة من الأخلاق والقيم الاسلامية[4] وتبعا لذلك نرى أن الأخلاق العامة التي تقع على

(1) راجع ما سبق ذكره في هذا البحث ص 54 الى 57 .

(2) هذا فضلا عن ما نصت عليه المادة 333/1 من قانون العقوبات الجزائري الصادر بالامر رقم 66-156 المؤرخ في 1966/06/08 المعدل والمتمم .

(3) اذ جاء في الصفحة 25 من الميثاق الوطني الصادر في 1976/07/5 " ان الشعب الجزائري شعب مسلم وان الاسلام هو دين الدولة . والاسلام هو احد المقومات الاساسية لشخصيتنا التاريخية . وقد ثبت انه هو الحصن المنيع الذي مكن الجزائر من الصمود في وجه جميع محاولات النيل من شخصيتنا . فقد تحصن الشعب الجزائري بالاسلام ، دين النضال والكرامة والعدل والمساواة ، واحتمى به في احلك عهود السيطرة الاستعمارية واستمد منه تلك الطاقة المعنوية والقوة الروحية التي حفظته من الاستسلام لليأس ، واتاحت له اسباب الانتصار ... وخصص له الميثاق الحالي لسنة 1986 فصلا كاملا من 161 وما بعدها .

(4) فعناية الاسلام وحرصه على تحلي الفرد بالاخلاق والآداب العامة ، لا يعني كبت حريته ، بل يهدف الى بناء الانسان الصالح القوي ليساهم في تحقيق الحياة الطيبة لأمته وتمكينها في الارض برعايته لأمن وصحة وراحة أفرادها ، غايته تحقيق الخير المشترك للجماعة وتنمية الانسان ماديا ومعنويا . هذه الغاية التي عجز الفلاسفة والعلماء والمصلحون وجميع أنواع النظم السياسية السائدة حاليا من بلوغها وتحقيقها في مجتمعاتهم واستطاع الاسلام بروحه السمحاء ـ

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عاتق سلطة الضبط الاداري البلدي صيانتهما ، تقتصر فقط على الآداب العامة ذات المظهر الخارجي التي يجب أن يتحلى بها الفرد تجاه الجماعة سواء أدى الاخلال بها بالفعل أو الكلمة أو اللباس أو الصورة الى الحاق الضرر بالطابع المادي للنظام العام ، أو بقيم المجتمع وعاداته وتقاليده وخدش الحياء العام ، كفالة للحياة المادية والمعنوية للجماعة المحلية . ولا دخل للضبط الاداري في اخلاق الشخص تجاه نفسه أو عائلته فتلك تخضع لدرجة ايمانه ومدى رقابة ضميره[1].

وبالاضافة الى ما نصت عليه المادة 1/237 من القانون البلدي صدر المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1401 الموافق 10 اكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة ، اذ أكدت المادة 14 منه ما سبق ذكره في هذا المجال حيث جاء فيها: " يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في اطار التنظيم المعمول به ، كل الاجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة ، كما يجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك " .

نخلص مما سلف ، الى أنه يقع على هيئة[2] الضبط الاداري البلدي

— وسائل تعاليمه وعدالة احكامه نشرها وترسيخها في نفوس أفراد أمة القرآن التي وصفها سبحانه وتعالى في كتابه العزيز الحكيم . ((كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر ...)) .
وتاريخ النظم والمذاهب لخير دليل على ذلك .

(1) جاء في الاثر قول الرسول (صلعم) : " انما بعثت لاتمم مكارم الاخلاق " . وقوله : " أحبكم الي ، أحسنكم خلقا " .

(2) في هذا المجال نصت المادة 2 من دستور 1976/11/22 على أن " الاسلام دين الدولة " والمادة 19/3 على " تستهدف الثورة الثقافية على الخصوص ... جـ) ، اعتماد اسلوب حياتي ينسجم مع الاخلاق الاسلامية ومبادئ الثورة الاشتراكية مثلما يحددها الميثاق الوطني " . والمادة 2/195 منه على : " لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس : 1 ... 2 - بدين الدولة " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

واجب صيانة الآداب العامة المتواضع عليها في الجماعة المحلية من أي اخلال بها ، سواء اتخذ هذا الأخير صفة الفعل أو الصورة أو اللباس أو الكلمة ، وذلك في الطرقات والأماكن العمومية (أماكن تجمع الناس ـ حدائق عامة ـ شواطئ البحر ـ الساحات العمومية ـ الملاعب ـ دور استقبال الجمهور .... خاصة منها دور السينما ...)[1]

الا أن بعض الفقهاء دأبوا على اضافة عنصر الحفاظ على الجمال الرونقي للبلدية ، كعنصر جديد لعناصر النظام العام السالفة الذكر . ترى ما مفاد هذا الغرض ، وما هو موقف كل من القضاء والمشرّع منه ؟ .

- المطلب الخامس : الحفاظ على الجمال الرونقي للبلدية

يعتبر هذا الغرض من الأغراض الحديثة المضافة الى العناصر التقليدية السالفة البيان ، التي تتولى هيئة الضبط الاداري البلدي عادة المحافظة عليها وصيانتها . اذ كان القضاء الاداري الفرنسي وعلى رأسه مجلس الدولة حريصا على عدم الخروج على حدود هذه الأغراض ، حماية للحريات بوصفها المجال الأصلي لتدخل هيئة الضبط الاداري البلدي .

حيث قضى في حكم له صادر سنة 1928 في قضية " LOROY " بأن : " السلطة القائمة على وظيفة الضبط الاداري ، لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء " Esthetique " الا في الحالات التي يرخص لها القانون في ذلك بنصوص قاطعة " .

بيد أنه بعد انقضاء حقبة من الزمن على هذا الحكم ،

(1) في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 29/01/1937 بأنه : " يمكن لرئيس البلدية أن يمنع عرض بعض المنشورات في الاكشاك أو في واجهات المكتبات اذا كانت متطلبات حماية الاخلاق العامة تستدعي ذلك .

- Louis Ambert OP Cit P. 25 Peragraphe 345.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

غير مجلس الدولة الفرنسي من قضائه السابق في هذا المجال، وذلك بمناسبة اصدار مدير ضبط (السين)_(SAINE) لائحة ضبط تمنع توزيع النشرات" PROSPECTUS " على المارة في الطرق العامة خشية القائها بعد تصفحها ،فيشوه الالقاء رونقها ، ويغض من جمالها . طعن اتحاد نقابات الطابع والنشر بباريس ضد هذه اللائحة طالبا الغاء هما لتجاوزها الأغراض المحدودة الموكولة للضبط الاداري بتحقيقها ،اعتمادا على السوابق القضائية التي صدرت عن مجلس الدولة في هذا الشأن ،الا أن المجلس أصدر حكمه[1] بتاريخ 1936/10/23 حيث سلم فيه بحق هيئات الضبط الاداري في اصدار لوائح من هذا القبيل . تحمي جمال منظر الطرقات وتحافظ على حسن رونق الأحياء السكنية" . كما قضى أيضا في حكم له صادر في 14/03/ 1941 .

" بان حماية الجمال الرونقي للبلدية ، يمكن أن يكون هدف لسلطات الضبط الاداري البلدي" .

ونظرا لخصيصة المرونة والتطور التي تتميز بها وظيفة الضبط الاداري ، ساير المشرّع الجزائري ما ذهب اليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تكليف هيئة الضبط الاداري البلدي ، بواجب الحفاظ على الطابع الجمالي للبلدية ،اذ نصت المادة 2 فقرة 6 من المرسوم رقم 81 _267 المؤرخ في 1981/10/10 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية على : " .... يقوم فضلا عن ذلك بتجميل الطرق وينشئ في المناطق الحضرية ساحات للراجلين" .

كما نصت المادة 4 من نفس المرسوم المشار اليه أعلاه على :

" يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على انارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الانارة ،ويسهر بالاضافة الى ذلك على تشذيب المغروسات وتصفيفها ،وعلى انشاء وصيانة المساحات الخضراء والحدائق العمومية وحظائر التسلية" .

---

(1) وردت هذه الأحكام في مقال د . محمود سعد الدين شريف المرجع السابق _ السنة 11 عام 1962 _ ص 169 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أمـا المـادة 8 الفقـرة 3 و8 من نفس المرسـوم المشـار اليـه أعـلاه ،فنصت علـى : " يسهـر علـى تنفيـذ العمليـات المتعلقـة بالتطهير ..... ويسهـر علـى نظافـة البلديـة وتجميلهـا " .

ومما يستفـاد من أحكـام النصوص السالفـة الذكـر ،حرص المشرّع الجزائـري علـى تطهـير محيـط البلديـة مـن كـل ما يفسـد جمالـه ورونقـه .

وذلـك بتكليـف هيئـة الضبـط الاداري البلـدي بالمحافظة علـى نظافـة وجمـال الطـرق والساحـات العموميـة للبلديـة ،وتزيينهـا بالمغروسـات والاشـارات واللوحـات الفنيـة وانارتهـا ،وتهيئـة المساحـات الخضـراء والحدائـق العموميـة للتسليـة ،ولـه فـي سبيـل ذلـك بالاضافـة الـى الوسائـل الخاصـة للبلديـة مثـلا[1] الـزام قاطني البلديـة بتنظيـف محيـط منازلهم بتبليـط المتآكلـة منهـا وطلائهـا والاعتنـاء بالمغروسـات والأشجـار المجاورة لهـا . واجبـار أصحـاب المحلات التجاريـة بتزيينهـا وطـلاء واجهاتهـا ، وانـارة عناويـن اشهارهـا . وذلك نظـرا لمـا يكتسيـه هـذا الغـرض الجمالـي مـن تأثيـر ايجابـي يزيـد مـن صفـاء نفسيـة المواطـن وطمأنينتهـا بتحسيـن ظروف معيشتـه وتطويرها .

هـذا فيمـا يتعلـق بمحيـط مقـار البلديـات وضواحيهـا . واستكمالا لهـذا الغـرض يجـب عليـه أن يسهـر علـى حمايـة البيئـة ضمن حدود تراب البلديـة ، حمايـة للمـوارد الطبيعيـة ، واتقـاء لكـل أنـواع التلـوث (برّا وبحرا وجوّا) من أجـل تحقيـق التـوازن الضـروري الذي تتطلبـه التنميـة الوطنيـة الشاملـة بيـن متطلبـات النمـو الاقتصـادي ومقتضيـات حمايـة البيئـة والمحافظة على اطـار معيشـة السكـان وتحسيـن نوعيّتها ،

ونظـرا للأهميـة البالغـة لهـذه الغايـة علـى مستـوى المجموعات المحلية، نصت المادة 07 من القانـون رقم 83-03 المؤرخ فـي 22 ربيع الثاني عام 1403

---

(1) في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم صادر عنه في 15/10/1980 في قضية GARNOTEL " أنه : " بناء علـى المادة 131-21 من قانون البلديات الفرنسي ،يمكن لرئيس البلديـة أن يأمر السكان المحاذين للطرق المفتوحـة للعامـة ،بتنظيف الأرصفة ومجاري هذه الطرق " .

- Jurisclasseur AD 1982 P.1 Paragraphe 74.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المرافق 1983/02/5 المتعلق بحماية البيئة[1] على أن المجموعات المحلية تعد المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة ·

وأن كيفيات مشاركتها في حماية البيئة ستحدد بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية · هذا فضلا عما نصت عليه المادة 10 من المرسوم رقم 81ـ267 المؤرخ في 1981/10/10 السالف الذكر بصلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ جميع التدابير والاجراءات الضرورية ، الهادفة الى حماية البيئة وتحسينها ·

وله في سبيل ذلك ، أن يضبط اثر مداولة المجلس الشعبي البلدي كل الاجراءات اللازمة لانشاء أي منظمة أو جمعية لحماية البيئة وتطويرها ، وتحسين ظروف معيشة المواطن ، ومكافحة التلوث· ويسهر على تنفيذ التدابير المضبوطة في هذا الشأن ، وهذا بالتعاون والتنسيق مع الوزارة المكلفة بحماية البيئة ، والهيئات التي ستنشأ لتحقيق هذه الغاية ·

---

(1) انظر المادة 7 من القانون رقم 83ـ03 المتعلق بحماية البيئة الذي خصت احكامه أساسا الوزير المكلف بحماية البيئة والهيئات التي ستنشأ لهذا الغرض ، بالاضطلاع بتطبيق هذا القانون (المادة 5و6 منه) ·
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة العشرون ، عدد 6 بتاريخ 1983/2/8 ـ ص380 ·

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثاني : هيئات[1] الضبط الاداري البلدي

ان تبيان الهيئات المكلفة بمباشرة وظيفة الضبط الاداري البلدي ،يكتسي أهمية بالغة من حيث تحديد الجهة المختصة والمسؤولة أساسا عن النهوض بهذا التكليف على المستوى البلدي • وكذا معرفة الحلول المقدمة من طرف القضاء والقانون لمشكلة تنازع الاختصاص بين هذه الهيئات• حيث احتدم الجدال بين الفقهاء ، حول ما اذا كانت هذه الوظيفة تعد مهمة مركزية تضطلع بها السلطات المركزية ،أم محلية من اختصاص السلطات المحلية ، وبالتالي تبيان الشخص المعنوي العام الذي تمارس هيئة الضبط الاداري البلدي ولايتها لحسابه • أهو الدولة أم لحساب شخص معنوي محلي (البلدية أو الولاية)• ليسهل تحديد هذا الشخص المعنوي العام الذي يسأل عن أعمال الضبط الاداري البلدي في حالة ما اذا نتجت عنها أضرار تستوجب المسؤولية •

فابتداء يمكن القول أن مهمة الحفاظ على النظام والأمن وسلامة المجتمع ،تعد أصلا من الوظائف التقليدية للسلطات المركزية • سواء كانت تحمي مجتمعها بالدفاع عن أمنه وصحته ضد الأخطار الخارجية بواسطة جيشها أو دبلوماسيتها • فهي تعمل أساسا على استتباب النظام العام داخليا ،كونه يعتبر من أوجب واجباتها ،وشرطا ضروريا لبسط حكمها وتسيير مرافقها ومصالحها ، والحفاظ على كيان الأمة السياسي والاجتماعي والاقتصادي والأخلاقي •

(1) يجدر التمييز في هذا الصدد بين قيادة الضبط أي الهيئة أو الجهاز الذي عادة ما يوكل اليه تنفيذ تدابير الضبط الاداري المختلفة ، وتحقيق آثارها اتجاه من تخاطبهم •

وبين هيئات الضبط الاداري أي السلطات تبعا للمعيار العضوي المكلفة قانونا بالحفاظ على النظام العام ، وغالبا لا تملك هذه الهيئات أجهزة تنفيذية تابعة لها ،بل تتمثل مهمتها في اصدار القرارات واتخاذ التدابير تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالضبط الاداري البلدي •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تقوم بهذه الوظيفة عن طريق سنها لتشريعات محددة متعلقة بالضبط الاداري ، تنفذها الهيئات المركزية ما دامت متعلقة بالحريات والحقوق .

الا أنه نظرا لاختلاف مقتضيات الحفاظ على النظام العام ومتطلباته المستعجلة من المدينة عنها في القرية ، ومن زمن لآخر ، ومن منطقة لأخرى ، أدى ذلك الى اسناد مهمة الحفاظ على النظام العام على المستوى البلدي الى السلطات المحلية كونها أدرى من السلطات المركزية بالظروف والملابسات المحلية ، وأقدر منها على تسليط الرقابة المرهفة على ما يهدد بالاخلال بالنظام العام ، باتخاذ التدابير اللازمة والاحتياطات الناجعة ، وأبصر منها من ملاءمة قراراتها وأعمالها الضبطية في هذا المجال . الأمر الذي يدفعنا الى القول أنه وان كانت وظيفة الضبط الاداري أساسا هي من اختصاص السلطات المركزية ، الا أنه لا يوجد مانع ، يمنع مشاركة السلطات المحلية في تحمل مسؤولية الحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي . فما يضير الدولة مثلا اذا أنغصت الأصوات المقلقة راحة سكان بلدية عين الحجل ، أو الحوادث الناجمة عن مخالفة قانون المرور التي تهدد أمن سكانها ، أو اذا كانت شوارعها غير نظيفة أو غير منارة ، هذا مع تسليمنا أنه قد تمتد بعض الاضطرابات أو الأوبئة التي تنتشر فيها لتهدد أمن وصحة مواطني البلديات المجاورة أو تعم جميع القطر .

لذا نجد أن تباين سياسة التشريعات المقارنة في اشراك أو عدم اشراك السلطات المحلية في الاضطلاع بمهمة الحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي ، مرده أساسا الى مدى أخذها للنظام الاداري المركزي والنظام الاداري اللامركزي .

فبناء على ما سبق ، فان تنظيم سلطات الضبط الاداري ، يعود الى القانون فهو الذي يقرها ويحدد مجالها ، ويبين أساليبها ويرسم حدودها ، ويقوم بتوزيعها حسب طبيعة ومقتضيات هذه الوظيفة . بين هيئات السلطة التنفيذية سواء كانت مركزية أو لا مركزية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهكذا ساير المشرّع الجزائري نفس المسلك ، الذي انتهجه المشرّع(1) الفرنسي في تنظيمه لسلطة الضبط الاداري ، حيث ميز بين ضبط اداري عام ، وأنظمة الضبط الاداري الخاص ، ثم وزع اختصاص مباشرة سلطات الضبط الاداري العام بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية .

أما بالنسبة للضبط الاداري الخاص ، وهو الذي تتكفل بتنظيمه نصوص قانونية خاصة هادفة من وراء ذلك ، حماية ناحية من نواحي النظام العام ، بتكليف هيئة من الهيئات المركزية أو المحلية لممارسته .

أما فيما يخص الضبط الاداري العام ، فقسمه بدوره الى ضبط اداري مركزي ، ووسع من مجال ممارسته ليشمل كل التراب الوطني ، خص السلطة التنفيذية المركزية(2) بممارسته ، نظرا لتماشيه مع طبيعة وظيفتها الادارية الأصلية المتمثلة في العمل على استتباب الأمن وتوفير راحة المواطنين ووقاية صحتهم وصيانة أخلاقهم المتواضع عليها من جهة .

ومن جهة أخرى ، يعتبر الحفاظ على النظام العام شرطا ضروريا لقيامها بتنفيذ القوانين والأنظمة ، والتجسيد الفعلي للأهداف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المرسومة من قبل السياسة العامة للدولة .

(1) - Henry Teitgen OP Cit P. 314.
- André Delaubadeire " traité de Droit Administratif " 7eme. édition Paris 1976 Librairie générale de Droit et de Jurisprudence P. 593 suite.
- Guy Debeyre et Paul Duez " traité élémentaire de Droit Administratif Librairie DALLOZ 1952 P. 510.

(2) أما بالنسبة للوزراء ، فلا يعدون من هيئات الضبط الاداري العام ، وبالتالي لا يحق لهم اصدار قرارات خاصة بالضبط الاداري العام قابلة للتطبيق في ارجاء البلاد . الا انه قد يوكل لهم القانون عادة مباشرة نظاما من أنظمة الضبط الاداري الخاص المتعلق بمجال اختصاصاتهم . غير ان وزير الداخلية بوصفه الرئيس الاداري المباشر للولاة ، يمكنه اصدار تعليمات متعلقة بالضبط الاداري العام تطبق على مستوى جميع الولايات .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الأأن ذلك لايعني أن كل أعضاء السلطة التنفيذية ، مختصون بمباشرة هذه الوظيفة ، بل حدد القانون الهيئات المكلفة بها على سبيل الحصر ، وهم رئيس الجمهورية ، وذلك لكونه يجمع بين رئاسة الحكومة [1] والدولة اذ يعد الهيئة الادارية العليا والمركزية المختصة والمسؤولة عن حفظ النظام العام على المستوى الوطني .

يمارس هذه الوظيفة عن طريق اصداره للمراسيم التنفيذية للقوانين والأنظمة المتعلقة بالضبط الاداري ، والمراسيم التنظيمية الخاصة بمرافق حفظ النظام العام على مستوى التراب الوطني .

سنده القانوني في ذلك ، بالاضافة الى طبيعة وظيفته والضرورات العملية الخاصة بهذه المهمة ، نص المادة 106 من دستور 1976 الذي جاء فيه : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في النطاق المبين في الدستور" . كونه يجسد وحدة [2] القيادة السياسية للحزب والدولة ، والمادة 114 من دستور 1976 التي نصت على أن : " تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية " . والمادة 111 من نفس الدستور التي عددت اختصاصاته والتي جاء في الفقرة 10 منها ما يلي : " يضطلع بالسلطة التنظيمية " . وأكدت الفقرة 11 منها على : " يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات " .

فمضمون المواد السالفة الذكر يسمح لنا باستخلاص صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار المراسيم واللوائح التنفيذية والتنظيمية الخاصة بوظيفة الضبط الاداري العام .

أما الهيئة الثانية ، فتتمثل في الوالي وذلك باعتباره الحائز للسلطة العامة [3] في الولاية ، اذ يعد الموظف التنفيذي الأعلى على المستوى الولائي . يقوم بتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات الوزارية ويسهر على احترامها . كما يتولى التجسيد الفعلي لسياسة الحكومة في مختلف المجالات ، باعتباره مندوبها على المستوى الولائي ، والممثل المباشر والوحيد لأعضائها .

---

(1) انظر المادة 104 من دستور 1976 .

(2) انظر المادة 110 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني الذي صادق عليها المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني بتاريخ 19 يونيو 1980 .

(3) انظر المادتين 150 و151 من قانون الولاية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ونظرا لقوة مركزه وأهميته ،أسند اليه المشرّع وظيفة الضبط الاداري العام ،يمارسها على المستوى الولائي ، اذ نصت المادة 152 من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية والمعدّل والمتمم على أن : " يتولى الوالي العمل على احترام القوانين وأنظمة الشرطة الادارية وهو مسؤول عن ضبط النظام العمومي " .

يستفاد مما سبق أن الوالي [1] يعتبر الهيئة الادارية العليا والوحيدة المختصة بمباشرة سلطات الضبط الاداري المركزي العام على مستوى تراب الولاية التابعة له .

ونظرا لكون رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس سلطاته بوصفه ممثلا للدولة [2] والبلدية في آن واحد على المستوى البلدي ، وبناء على الصفة الأولى التي نصت عليها المادة 221 من القانون البلدي بقولها : " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة في البلدية ضمن الشروط المحددة في القوانين والأنظمة ، ويكون بهذه الصفة مكلفا تحت سلطة الوالي

- بنشر وتنفيذ القوانين والأنظمة في دائرة البلدية .
- بجميع المهام الخصوصية المنوطة به بموجب القانون " .

وكذا نص المادة 241 من القانون البلدي التي جاء فيها : " في حالة الخطر الجسيم والداهم ،يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ التدابير التي تقتضيها الظروف ، ويعلم فورا الوالي بها " .

ومما يستفاد من مضمون المادتين السالفتي الذكر، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعد الهيئة الثالثة المكلفة بالنهوض بوظيفة الضبط الاداري العام على المستوى البلدي من حيث مظاهرها السياسية الأمنية ، اذ يجب عليه - بادئ ذي بدء -

---

(1) يساعده في النهوض بهذا التكليف رئيس الدائرة على مستوى الدائرة ،وذلك تحت سلطته السلمية ، حيث نصت المادة 25 من المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 15 شعبان عام 1403 الموافق 28/05/1983 والمتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة العشرون عدد 22 بتاريخ 1983/05/31 ص535 أعلى : "يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الادارية والتقنية في دائرته . كما يسهر بمساعدة مصالح الأمن على حفظ النظام العام وأمن الاملاك والأشخاص في الدائرة . ولهذا الغرض يجب على مصالح الأمن في الدائرة أن تعلمه بأي حدث يقع في الدائرة ،ويكون لها علاقة بالنظام العام والأمن " .

(2) أنظر المادة 225 من القانون البلدي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الدفاع عن السلطة العامة ضمن الجماعة المحلية بحمايتها من كل ما يهددها من انتفاضات وفتن ، وذلك باتخاذ جميع التدابير الضرورية ضد الأشخاص الخطيرين على الأمن والسلامة الوطنية ، منعا لكل مظاعر التعدي والاساءة والتخريب لمؤسسات الدولة ، والتي يخشى أن تمتد آثارها الى ماوراء حدود البلدية ، أي حفظ النظام العام[1] من حيث مظاهره السياسية المتمثلة في اليقظة ،والاخلاق الثورية والدفاع عن الثورة ومكتسباتها والأمن والسلامة العامة ، وذلك تحت سلطة الوالي[2] السلمية ، باعتباره ممثل الحكومة والمسؤول عن حفظ النظام العام على المستوى الولائي ،وبالتالي تحمل الدولة للمسؤولية الناتجة عن أعماله غير المشروعة أو غير الملائمة .

أما الصنف الثاني من الضبط الاداري العام ، فيتمثل في الضبط الاداري البلدي العام ، والذي يمثل تبيان وتحديد هيئاته موضوع هذا الفصل ، الذي سيتناول في مبحث أول منه هيئات الضبط الاداري البلدي العام وفي مبحث ثان ، هيئات الضبط الاداري البلدي الخاص ومناقشة مشكلة تنازع الاختصاص بين هيئة الضبط الاداري البلدي العام وبقية الهيئات المكلفة بالضبط الاداري ، سواء كان عاما أو خاصا في مبحث ثالث .

- المبحث الأول : هيئات الضبط الاداري البلدي العام

كما أسلفنا ، فان الضبط الاداري البلدي العام ، يعد الصنف الثاني من الضبط الاداري العام . ترى ما هي الهيئات المكلفة قانونيا بمباشرته ، وما هي الخصائص المميزة لهذا الصنف؟ . هذا ماسنبحثه في المطالب التالية :

---

(1) راجع النصوص الأساسية للثورة الجزائرية (مقتطفات من المواثيق) منشورات الحزب 1 سلسلة وثائقية ،المؤسسة الجزائرية للطباعة ،مطبعة ابن بوالعيد الجزائر 3 نهج خالد خلدون ، ص 22 و 23 .

(2) - Jean Singer OP Cit P. 17
- André Delaubadaire OP Cit 595.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الأول : رئيس المجلس الشعبي البلدي

ان واجب الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع على المستوى البلدي [1] ، يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وذلك تأسيسا على ما نصت عليه المادة 235 من القانون البلدي التي جاء فيها : " يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات الشرطة المخولة له قانونا تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي واشراف السلطات العليا " .

(1) اما فيما يخص تنظيم وظيفة الضبط الاداري البلدي في الفترة السابقة عن صدور القانون البلدي ، والتي تسمى عادة بالفترة الانتقالية الممتدة ما بين سنة 1962 و 1967 ومن خصائصها المتعلقة بالمجال الاداري . ان الجزائر ورثت غداة استرجاع استقلالها نظاما اداريا متفككا متدهورا نتيجة التخريب الاداري والاقتصادي الذي خلفه الاستعمار الفرنسي ، خاصة هروب الاطارات الاوروبية التي كانت مشرفة على الادارة العامة الاستعمارية ، وعدم اشراك وتدريب الجزائريين في تسييرها تطبيقا لسياسة التجهيل المقصودة للشعب الجزائري . علاوة على قلة الموارد والوسائل المالية والمادية والبشرية وظروف الحرب وآثارها التي كانت سائدة آنذاك . وبطبيعة الحال لم تقتصر مخلفات الاستعمار على التنظيم الاداري المركزي بل امتد حتى الى الادارة المحلية التي لم تنجو من آثارها السلبية . وبما أنه لا يمكن اعادة الحركة للآلة الادارية للقيام بالمهام الادارية المستعجلة ، وتسيير الشؤون العامة وحماية النظام العام وتنشيط ومتابعة النشاطات الاقتصادية بدون مشاركة السلطات المحلية . الامر الذي استدعى اتخاذ عدة اجراءات على هذا المستوى ومن بينها خاصة على المستوى البلدي . ثم اعتماد اسلوب " التفويضات الخاصة " حيث عين مفوضين خاصين على رأسهم رئيس مهمتهم القيام بوظائف المجالس الشعبية التي بعد أن كان عددها عام 1962 يزيد عن 1500 بلدية مشلولة عن العمل بشريا وماليا وتقنيا ، وتفاديا لهذه النقائص وبموجب المرسوم الصادر في 16 ماي 1963 والأمر الصادر في 28 أكتوبر 1963 وأمر 2 ديسمبر 1963 خفض عددها الى 676 بلدية .

وتجسيدا لمبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية الذي أشار اليه ميثاق طرابلس في وجوب اختيار أعضاء البلدية عن طريق الانتخاب المباشر ، ونص المادة 09 من دستور 1963 التي نصت على أن البلدية تمثل القاعدة الاقليمية والادارية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد كما نص ميثاق الجزائر لسنة 1964 على اختيار الاشتراكية كأداة للتنمية وجعل من البلدية في قمة الانظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد . وفي هذا الاطار وبموجب المرسوم الصادر في 6 أوت 1962 ، تم انشاء لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى المحافظات وأشارت المادة 06 منه الى امكانية احداث مثل هذه اللجنة على مستوى الدائرة والبلدية وتضم ممثلين من السكان وتقنيين تابعين للمرافق العامة والمؤسسات الخاصة برئاسة رئيس المفوضية الخاصة . صلاحياتها أغلبها استشارية تتمثل في مساعدة الأجهزة التنفيذية بتزويدها بأراء حول مشروع الميزانية واقتراح أي عمل أو تدبير من شأنه تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية المحلية .

وطبقا للمرسوم الصادر في 1963/12/22 أحدث المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي وكان الهدف منه تحقيق مشاركة البلدية في التسيير الذاتي .

أما فيما يخص مهمة الحفاظ على النظام العام على المستوى البلدي ، فكانت اساسا من اختصاص المحافظ الذي زود بصلاحيات واسعة في هذا المجال ، يتولى القيام بهذه المهمة بالاعتماد

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والمادة 237 من القانون البلدي التي نصت على : " أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق حسن النظام والامن والسلامة والصحة العمومية بمايلي ....".

بالاضافة الى ما خولته له النصوص القانونية المختلفة من سلطات متعلقة بالضبط الاداري البلدي ،والتي تم ذكر بعضها في المبحث الثالث من الفصل السابق ، خاصة منها المواد رقم 2و 4 من المرسوم رقم 18ـ 267 المؤرخ في 1981/10/10 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة .

وعلى سبيل المثال فيما يخص وقاية النظام من الأخطار الناتجة عن الأشغال التي يتولى القيام بها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون على سطح أرض الطرق العمومية أوفي باطنها والتي من شأنها تغيير حالتها الاصلية . صدر المرسوم رقم 83ـ699 المؤرخ في 1983/11/20 والمتعلق برخصة الطرق والشبكات ،اذ اشترطت أحكامه [1] وجوب الحصول مسبقا على رخصة الطريق ، تسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ،فيما يتعلق بالأشغال المعتزم القيام بها في طريق بلدي أوفي جزء من الطريق الموجود في شبكة الطرق الحضرية .

---

(1) انظر المواد رقم 1، 6، 7، 8 و 17 الى 22 من المرسوم رقم 83ـ699 المؤرخ في 1983/11/20 والمتعلق برخصة الطرق والشبكات . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة العشرون ،عدد 49 بتاريخ 29 نوفمبر 1983 ،ص 3062 .

<— على الموظفين الخاصين (البعثات الخاصة)الخاضعين مباشرة لسلطته .
من بين ماقام به في هذا الميدان مثلا القرار الصادر عن محافظ الجزائر سنة 1963 والمتضمن مصادرة الدومين الفلاحي الذي كان يملكه المستعمر عنري بورجو بسبب مسه بالنظام العام .
كل ما يمكن استخلاصه من هذه الفترة هو ان عددا قليلا من التدابير والاجراءات (اللجان والمجالس ....) استطاع أن يرى النور ويقوم بالدور المنوط به . هذا نظرا للظروف التي سادت هذه الفترة ،واعتماد الحكومة للسياسة القائمة على بناء الدولة من القمة الى القاعدة ، عكس الوضع الذي تلى التصحيح الثوري في 19 /1965/06 حيث طرح الاصلاح ضمن اطار سياسة بناء الدولة ،وظهرت الرغبة الشديدة في الاخذ بمبدأ العودة الى القاعدة . فاعتمدت السياسة القائمة على بناء الدولة من القاعدة الى القمة المستوحاة من ميثاق طرابلس والجزائر ودستور 1963 . وفعلا كان صدور الامر رقم 67ـ24 المؤرخ في 1967/1/18 والمتضمن القانون البلدي ،باكورة القوانين الجزائرية المتعلقة بمجال التنظيم الاداري ،ثم تلاه القانون الولائي الصادر بالامر رقم 69ـ38 المؤرخ في 1969/05/23.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أمـا اذا كانـت الاشغـال المزمـع القيـام بهـا تمس جزءا من الطريـق الوطـني الموجـود داخل تـراب الولايـة ، أو التي تمـس جـزءا من الطـرق البلديـة الموجـودة في تـراب بلديتين أو أكثـر مـن تـراب الولايـة نفسهـا ، فخصـت الوالـي المختص إقليميـا بتسليـم رخصـة الطريـق ، ووزيـر الاشغـال العمومية اذا كانـت الاشغال تمس عـدة ولايـات .

كمـا أوجبت أن تراعـى فـي رخصة الطريق ما يأتي :

- تحديد مكان الاشغال المراد انجازها وطبيعتها وموقعها وأهميتها .
- احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية في ميدان الأمن والصحة والنظافـة والمـرور - .... الخ .

ورخصت للسلطـة التي سلمت رخصة الطريق ، في حالـة عدم متابعة الاشغـال حسب الاحكام المطلوبـة فـي رخصـة الطريـق أن تلجأ الـى اعـادة الأماكـن الـى حالتهـا الأولى على حسـاب المستفيد . كما يمكن لنفس السلطـة أن تصادر المـواد والآليـات الموضوعة فـي الطريـق العمومي على ذمـة المستفيـد .

وتطبيقـا لهـذا المرسـوم صدر القرار الـوزاري المشترك المؤرخ فـي 1984/11/10 والمتضمـن تحديـد الشروط منـح رخصـة الطريق وكيفياتها ، اذ بينت أحكامـه[1] التعليمـات التقنيـة المرتبطـة بالاعمـال الكـبرى المـراد القيـام بهـا فـي الطرق العمومية التي يمكن الترخيص بها المتعلقـة بفتح الخنادق وصرف الميـاه والحفـر والمجـاري والاقبيـة والسراديـب والانفـاق الموجـودة تحـت الطريـق العمومـي ، والارصفة التي يقيمهـا الملاك ، أو الحائـزون المحاذون ، والشـروط الواجب توافرهـا لتسليـم رخصـة الطريـق . كما خولـت أحكـام القـرار المشار اليه أعلاه ، لرئيـس المجلس الشعبـي البلـدي السلطة التقديريـة فـي الترخيص لعرض البضائـع وتنظيم أرصفـة المقاهي وغيرها عن طريق منحـه للمعنيين رخصة خاصة لهذا الغرض ، يمكـن له الغاؤهـا أو تجديد صلاحياتهـا متـى رأى ذلك ضروريـا .

---

(1) انظر المواد رقم 1 الى 20 والمادة 30 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10/11/1984 والمتضمن تحديد شروط منح رخصة الطريق وكيفياتها . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الواحدة والعشرون عدد 65 بتاريخ 84/12/12 ، ص2139 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وله أيضا سلطة الأمر باقتلاع الاشجار المغروسة على حافة الطرق العمومية البلدية ، اذا ما لاحظت المصالح المختصة أن هذه المغروسات تهدد الأمن العام أو تشكل عائقا أمام حرية المرور.

كما اوجب على المالكين الذين تكون لهم حوافز أو أشجار أو شجيرات على اختلاف أصنافها ، محاذية للطرق العمومية أن يقطعوها أو يقلموها أو يشذبونها خلال المدة الممتدة من 15 أكتوبر الى 15 نوفمبر من كل سنة .

وفي حالة عدم احترامهم لهذه التعليمة ، أجازت لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو المصالح التقنية ، أن يقوموا بهذه الاشغال على حساب المخالفين .

وحماية للنظام العام ، خاصة سلامة الاشخاص والأموال من الأخطار التي يمكن أن تصدر عن المصابين بأمراض عقلية ، رخصت المادة 161/أ من الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 1976/10/23 والمتضمن قانون الصحة العمومية ، لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب وضع المصاب بالخلل العقلي تحت المراقبة في المستشفى الخاص بالامراض العقلية أو مصلحة الأمراض العقلية التابعة للقطاع الصحي . كما اشترطت المادة 163/2 من الأمر المشار اليه أعلاه في الأعوان المختصين التابعين للسلطة العمومية التي صدر عنها طلب الوضع تحت المراقبة ، أن يرافقوا المريض أثناء المراحل الطبية والادارية المتعلقة بقبوله في المستشفى ، وذلك بتقديم جميع المعلومات اللازمة [1] ونصت المادة 05 من المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 12/26 / 1981 والمحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة ، في هذا الشأن على : " تتولى البلدية في ميدان الوقاية الطبية ، تنظيم الاعمال الآتية ومتابعتها بالاتصال مع المصالح المختصة التابعة للدولة ولا سيما ......

---

(1) أنظر المواد 160 الى 163 من الامر رقم 76-79 المؤرخ في 1976/10/23 والمتضمن قانون الصحة العامة . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة عشرة ، عدد 101 بتاريخ 1976/12/19 ، ص 1392 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما تتولى زيادة على ذلك ،في اطار التنظيم الجاري به العمل نقل المصابين بالامراض العقلية الى المراكز الملائمة.[1]

كما جاء القانون رقم 85-05 المؤرخ في 1985/02/16 ، والمتعلق بحماية الصحة العامة وترقيتها بأحكام أكثر دقة وتحديدا من الأحكام التي تضمنها الأمر الملغى رقم 76-79 المؤرخ في 1976/10/23 والمتضمن قانون الصحة العامة في هذا المجال. ونصت أحكامه[2]على أن وضع المريض عقليا رهن الملاحظة في مصلحة الامراض العقلية ،يتمّ اما بحضور المريض شخصيا أو بمبادرة من أسرته أو ممثله الشرعي . أو بمبادرة أي شخص عمومي ،عددتهم على سبيل الحصر ،وهم : الوالي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي ،محافظ الشرطة ،مسؤول الدرك أو أحد ممثليهم المفوض قانونيا .

كما أوجبت على الشخص الذي يقدم المريض الى المصلحة المختصة ،أن يرافقه في جميع المراحل الطبية والادارية لاستشفائه. وفي نهاية فترة الوضع رهن الملاحظة أو أثناءها واذا ما رأى طبيب المؤسسة المعالجة للمريض ،أن حالته الصحية تستوجب بقائه للاستشفاء ، له أن يبادر برفع التماسا للوالي يطلب فيه وضع المريض في حالة الاستشفاء الاجباري ،مبينا فيه مدى ضرورة هذا الاجراء بالنسبة للمريض ،وبالنسبة للأخطار التي يتسبب فيها خروجه .

(1)في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 1977/6/10 في قضية مدينة (CAEN) بمسؤولية البلدية ،وذلك بمناسبة تدخل شخص (بناء على طلب البوليس) للتحكم ومساعدة أخيه المصاب بصدمة حادة (Crise) أصيب المعني بطلقة رصاص سددها له أخوه المريض . فأقر مجلس الدولة أن الشخص المصاب تدخل في عملية تخص أساسا الضبط الاداري البلدي المكلف به رئيس البلدية ،وبناء على ذلك حمل البلدية مسؤولية هذه الحادثة اتجاه الشخص المصاب .

- Louis Ambert OP Cit P. 7.

(2) انظر المواد رقم 106 الى 108 و123 الى 126 من القانون رقم 85-05 المؤرخ في 2/16/ 1985 والمتعلق بحماية الصحة العامة وترقيتها . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثانية والعشرون ،عدد 8 بتاريخ 1985/02/17 ،ص 176 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ورخصت للوالي ، باتخاذ قرار الاستشفاء الاجباري ، وذلك بناء على الالتماس المقدم اليه من طرف الطبيب المعالج للمريض، واذا ما رأى في خروج هذا الأخير خطرا على حياته أو على النظام العام ، خاصة الامن العام ، وهذا بعد اجراء خبرة طبية على المريض ، وفي حالة ما اتضح للوالي أن التماس الاستشفاء الاجباري لا داعي له ، يخبر بذلك طبيب الامراض العقلية ويحيل القضية وجوبا على لجنة الصحة العقلية المتكونة من ممثل الوالي ، قاضي بدرجة رئيس غرفة بالمجلس القضائي رئيسا للجنة ، طبيبين اختصاصيين في الامراض العقلية ، والمختصة بالنظر في قرار الوالي ، والبت في صحته أو عدم صحته بقرار نافذ .

أما بالنسبة لسلطاته في الظروف[1] الاستثنائية المحلية ، فقد احتاط المشرع الجزائري كسائر مشرعي الدول القانونية بتخويله سلطات لهيئة الضبط

(1) وهي ظروف غير عادية (استثنائية) ومتضمنة لاخطار جسيمة تهدد النظام العام . لا يمكن دروها بالوسائل والسلطات المسندة لهيئة الضبط الاداري البلدي العام في الظروف الاعتيادية ، وذلك نظرا لطابع السرعة والمباغة والخطورة المحدقة والاكيدة التي تتميز بهم هذه الظروف. الأمر الذي ينتج عنه عادة توسيع سلطات الضبط الاداري البلدي لمواجهة الاخطار الناجمة من هذه الظروف التي غالبا ما تصاحب الكوارث الطبيعية (هزات ارضية - عواصف - حريق - فيضانات ، اضطرابات امنية - انتشار أوبئة أو أمراض معدية ....) .
حيث تشكل سببا مقبولا لهذا التوسع والتشديد في وطأة سلطات الضبط الاداري البلدي العام وتنفيذها حالا بما يلائم والحفاظ على النظام العام ، خاضعة في ذلك لرقابة القضاء من حيث شرعية أعمالها القانونية وملائمة أعمالها المادية ، وكيفية ممارستها لهذه السلطات الاستثنائية التي تنتهي بانتهاء هذه الظروف ، اذ غالبا ما تؤدي الى انحصار فكرة التوازن الطبيعي بين الحفاظ على مقتضيات صيانة النظام العام وممارسة الافراد لحرياتهم وحقوقهم . فتلحق بهذه الأخيرة عدة تقييدات خاصة منها حرية الانتقال والاجتماع والاقامة والمرور (تنظيم وسائل النقل وضبط حركة المرور واخلاء بعض المناطق وعزلها) وحرية التجارة والصناعة (كمراقبة أسعار المواد الاستهلاكية خوفا من التلاعب بها ، وتحديد مواعيد فتح المحال التجارية والصناعية ..) وسحب تراخيص الأسلحة والذخائر ومنع خروج أو دخول المواطنين الى المنطقة . كل ذلك ايثارا لسلامة الوطن وتأمينا لأرواح واموال المواطنين ووقاية صحتهم وتفاديا للاخطار الوخيمة التي تصاحب هذه الاحوال الاستثنائية على النظام العام عامة والصحة والامن العمومي خاصة .
- راجع في هذا الصدد د .زين العابدين بركات ، المرجع السابق - ص 499 وما بعدها .
- د . حامد مصطفى - المقال السابق - المرجع السابق - ص 22 وما بعدها .
- د . عامر احمد المختار - المرجع السابق - ص 227 وما بعدها .

- Louis Ambert OP Cit P. 19.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الاداري البلـــدي ، تتمثـــل فـــي اصـــدار الاوامـــر واتخـــاذ التدابيـــــر والاجـــراءات الضروريـــة للحـــد أو التخفيـــف من الاخطـــار التي ترافـــق هـــذه الظـــروف ، وذلـــك فـــي حـــدود مـــا تستوجبـــه هـــذه الظـــروف، ومـــا تقتضيـــه متطلبـــات حمايـــة النظـــام العـــام ووقايتـــه .

حيـــث كلفـــت المـــادة 240 من القانـــون البلـــدي رئيـــس المجلس الشعـبـي البلـــدي بالسهـرعلـى تنفيـذ التدابيـر الاحتياطيـة والاجراءات الوقائيـــة الـــواردة فـــي المخطـــط(1) البلـــدي للنجـــدة وفي النظـام الجاري بـــه العمـــل .

وألزمتـــه المـــادة 241 من القانـــون البلـــدي ، باتخـــاذ الاحتياطات والاجـــراءات اللازمـــة والامـــر بتنفيذ مـــا لمواجهـــة الاخطـــار الناجمـــة عـــن هـــذه الظـــروف واعـــلام الوالـــي فـــورا بهـــا .

ولـــه فـــي سبيـــل القيـــام بهـــذا التكليـــف ، وفـــي حالة مـا اذا تبيـــن لـــه أن الوسائـــل والمـــوارد المتوفـــرة لديـــه لا تسعفـــه علـــى مواجهـــة الاخطـــار الناتجـــة عـــن الكـــوارث الطبيعيـة والاضطرابات والجوائح، أن يخطـــر بذلـــك الوالـــي ويستعـــين بمصلحـــة الحمايـة المدنيـة التابعـة لمركـــز النجـــدة الذي تنتمـــي اليـــه البلديـــة . والتأجيـل فـي اتخـــاذ التدابيـــر القانونيـــة والاجـــراءات الماديـة لتسخـــير سكـان البلدية علـــى مساعدتـــه بعتادهـــم الخاص عن طريـق اعـلان التعبئـة العامة . حيث نصت المادة 242 من القانون البلـــدي فـي هـذا الصـدد على أنه : " اذا لم تسمـــح لرئيس المجلـــس الشعـبـي البلـــدي ، الوسائـــل المتوفـــرة لديـــه بمكافحة الكوارث والجوائـح نفعاليـة ، يتعـين عليـه أن يخطـر الوالـي ويستنجـد بأعـوان الحماية

---

(1) في هذا المجال كلفت المادة 167 و170 من القانون البلدي المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية للوقاية من الاخطـار التي تصاحب الظروف الاستثنائية .
اذ نصت المادة 167 على : " يشارك المجلس الشعبي البلدي في أي نشـاط يتعلـــق بالحمايـة المدنيـة في البلدية وعليه أن يطور لهذا الغرض روح التضامن ، وتكوين سكـان البلدية ليساهموا بفعالية في تطبيق برامج مكافحـة الكوارث والجوائح " .
ونصت المادة 170 على : " يعد المجلس الشعبي البلدي الاحتياطات الضرورية للوقـوف في وجه الاخطار والحد من عواقبها كي يضمن المحافظة على الاشخاص والاموال .
ينجز في كل سنة ، بمعونـة المصالح المحلية للحماية المدنية مخططا بلديا للاحتياط والنجدة يعرض على الوالي للمصادقـة عليـــه " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المدنيــة الموجودين في مركز النجدة الذي تنتمي اليه البلدية .

وعليه أن يتخذ الاجراءات العاجلة ، لضمان مساعدة القادرين من سكان البلدية بعتادهم عن طريق التعبئة " .

كما أقرّ القضاء الاداري هذا التوسيع والتشديد في سلطات الضبط الاداري البلدي أثناء هذه الظروف ، ومن قضائه في هذا المجال ، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1952/05/30 في قضية الاتحادية الوطنية لمنتجي الفواكه والخضر ، الذي قضى فيه بشرعية تدخل رئيس البلدية في تنظيم أسعار المواد الاستهلاكية بناء على المادة 131 ـ2 من قانون البلديات ، لأنه في مثل هذا المجال ، فان الظروف الاستثنائية وحدها يمكن أن تبرر الاجراءات المتخذة والرامية عمليا الى تفادي الارتفاع غير العادي للأسعار .

وفي حالة تهديد النظام العام بصفة مؤكدة ، على رئيس البلدية أن يتدخل عن طريق اصدار قرار ضبطي حتى وان كان في امكانيته سلوك طرق قانونية أخرى ، وذلك بمجرد أن يتبين عدم جدواها . ويعتبر هذا التدخل تطبيقا خاصا للسلطات المستعجلة المستمدة للسلطات الادارية [1] وفي حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية مدينة كليرمان بتاريخ 1948/01/30 قضى أيضا : " بأنه تطبيقا للمادة 101 من قانون البلديات ، بامكان رئيس البلدية اذا استدعى الأمر أن يأمر باخلاء العمارة اذا لاحظ اختلال الأمن بها " .

وفي حكم آخر صادر عنه بتاريخ 1949/02/29 ، قضى التالي : (وله (رئيس البلدية) أن يأمر بالقيام بالأشغال اللازمة لتفادي الخطر الملاحظ . وقراره هذا يتضمن أيضا حق الدخول الى الملكيات الخاصة المعنية بانجاز الاشغال ، وذلك حتى بدون الحصول على رضى مالكيها ".[2]

---

(1) - Louis Ambert OP Cit P. 19.

(2) - Jean Singer OP Cit P. 455.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ووقاية للصحة العامة من الاخطار التي تصاحب هذه الظروف، نصت المواد[1] رقم 105 و 106 و 107 من الامر رقم 76-79 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن قانون الصحة العمومية ،والمتعلقة بالتدابير الاستثنائية في حالة وقوع الجائحة أو خطر وقوع الجائحة أو الكارثة أو النكبة الطبيعية ،على أن التصريح بطابع الاستعجال ، يعود اما السلطات البلدية أو مؤسسات عمومية أخرى أو القطاع الصحي. وفي هذه الحال كلفت الوالي باتخاذ القرارات والتدابير الضرورية لمواجهة أو للوقاية من الاخطار الناجمة عن هذه الظروف المضرّة بالصحة العامة . وذلك بناء على اقتراح مدير الصحة للولاية. كما يتعين عليه تشكيل وتحديد اختصاصات السلطات المكلفة بتنفيذ هذه القرارات والاجراءات عن طريق تفويضها صلاحية التنفيذ للمدة اللازمة لتوقي هذه المخاطر والحدّ من آثارها ووقاية الصحة العمومية .

كما يجب على هيئة الضبط الاداري البلدي في هذا الظرف ،أن تعمل على اتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية وتنفيذها تعزيزا للاحتياطات الخاصة بحالة الاستعجال ،وعند الضرورة استكمال القرارات والتدابير الصادرة عن الوالي في هذا المجال[2].

وبصدور القانون رقم 85-05 المؤرخ في 1985/02/16 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها . الذي عالجت أحكامه مثل هذه الحالات المهددة للصحة العامة ،حيث نصت المادة 52 صراحة على واجب رئيس المجلس

---

(1) نصت المادة 105 على : " يتخذ الوالي التدابير لتعزيز الترتيبات العادية في حالة الاستعجال أي في حالة وقوع الجائحة أو وجود خطر آخر محدق بالصحة العمومية ،وذلك بناء على اقتراح مدير الصحة للولاية " .
أما المادة 106 فنصت على : " يتولى والي الولاية ،ضبط اختصاصات وتشكيل السلطات أو الادارات المكلفة بتنفيذ هذه التدابير ويفوض اليها صلاحية التنفيذ لوقت معين " . "
وجاء في المادة 107 " يمكن أن تصرح لسلطات البلدية بطابع الاستعجال أو أية سلطة عمومية أخرى وأما القطاع الصحي " .

(2) في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 11 ماي 1960 " أنه في حالة الظروف الاستثنائية التي تتطلب اجراءات استعجالية ،بامكان رئيس البلدية استكمال أحكام قرار ولائي ضبطي صادر في هذا الشأن " .
— Louis Ambert OP Cit P. 19.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الشعبي البلدي في اتخاذ الاجراءات والتدابير الضرورية والوقائية، من الأوبئة ، ومنع انتشار الامراض المعدية والقضاء عليها في مصادرها ، اذا جاء فيها : " يتعين على الولاة ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يطابقوا ، في الوقت المناسب ،التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها " .

كما اجبرت المادة 55 من نفس القانون المشار اليه أعلاه ، السكان على التطعيم المجاني وقاية من الامراض العفنة المعدية، حيث نصت على أن : " يخضع السكان للتطعيم الاجباري المجاني قصد الوقاية من الامراض العفنة المعدية " .

وبناء على ما نصت عليه النصوص القانونية السالفة الذكر، وما أقره القضاء الاداري في هذا المجال ، نخلص الى أن مهمة الحفاظ على النظام العام،خاصة الأمن والصحة العامة ،من المخاطر التي تصاحب الظروف الاستثنائية المحلية ، تعد واجبا وتكليفا ،على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول عن الحياة المادية والمعنوية للجماعة المحلية ،القيام به وذلك بمساعدة المجلس الشعبي البلدي ؤ ومصالح الحماية المدنية ومختلف مصالح الدولة الموجودة على تراب البلدية . واذ استدعى الأمر عليه أن يلجأ الى تعبئة السكان لمساعدته على السد أو التخفيف من الآثار السلبية التي تخلفها هذه الظروف على النظام العام .

وذلك بتنفيذ الاحتياطات والاجراءات المنصوص عليها في المخطط البلدي للنجدة ، والنصوص القانونية الجاري بها العمل، واتخاذ التدابير اللازمة والضرورية التي تقتضيها مواجهة هذه المخاطر، حفاظا ووقاية للنظام العام لاغير[1] واخطار الوالي بهما .

---

(1) في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 20ماي1955 بمناسبة انتشار وباء (البوليوميليت) بأن : " حالة الاستعجال لاتضفي صفة المشروعية الا على التدابير الضرورية الهادفة الى تفادي الخطر العام " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يقوم بهذا الواجب بوصفه ممثلا للبلدية والمكلف أساسا بوظيفة الضبط الاداري البلدي العام على المستوى البلدي ، وأي تقصير أو اهمال لهذا التكليف يرتب مسؤولية البلدية تجاه الدولة والمواطنين ، اذ نصت المادة 168 من القانون البلدي في هذا المضمار على أنه : " في حالة حصول كارثة أو نكبة أو حريق ، فان مسؤولية البلدية لا تترتب تجاه الدولة والمواطنين الا عندما تكون الاحتياطات المفروضة على عاتقها بموجب النصوص الجاري بها العمل غير متخذة " .

ـ المطلب الثاني : الوالي

بالاضافة الى كونه الهيئة الادارية العليا والوحيدة المختصة بمباشرة سلطات الضبط الاداري العام على مستوى الولاية التابعة له ،

يعد أيضا هيئة مختصة بمباشرة سلطات الضبط الاداري البلدي العام ، الى جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي .

يمارس هذا الاختصاص بصفة استثنائية في حالة ما اذا استدعت ذلك بعض الظروف ،

حيث رخصت له أحكام المادتين[1] 234 و 233 من القانون البلدي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف أساسا بوظيفة الضبط الاداري البلدي العام ، وذلك باتخاذ التدابير الضرورية اذا ظهر أن هناك خطرا وشيك الوقوع يهدد النظام العام في بلدية أو عدة بلديات مجاورة .

---

(1) حيث جاء في المادة 234 من القانون البلدي ما يلي : " عندما يكون النظام وسلامة الاشخاص والاموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في بلدية أو عدة بلديات مجاورة ، فيجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ التدابير الضرورية " .
ونصت المادة 233 من القانون البلدي على : " اذ رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل اجراء أحد الاجراءات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والانظمة جاز للوالي اجراء ذلك بحكم القانون اذا طلب منه ذلك " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما له أيضا في حالة رفض أو اهمال هيئة الضبط الاداري البلدي العام الأصلية ،اتخاذ التدابير والاجراءات المفروضة قانونيا ، حق القيام بها اذ ما طلب منه ذلك .

وتطبيقا للمادة 282 من القانون البلدي ،صدر الأمر رقم 77_08 المؤرخ في 1977/02/19 والمتعلق بالتنظيم الاداري لمدينة الجزائر، الملغى بمرسوم رقم 67_30 المؤرخ في 1967/01/27 الصادر في هذا الشأن والذي خص والي ولاية الجزائر ،بممارسة سلطات الضبط الاداري البلدي العام والاختصاصات المتعلقة بالحماية المدنية على مستوى مدينة الجزائر ، اذ نصت المادة 06 منه على أن :
" يمارس الوالي سلطات الشرطة ،والاختصاصات المتعلقة بالحماية المدنية المنصوص عليها بموجب القانون البلدي في اقليم مدينة الجزائر" .

واستثنت المادة 23 من نفس الأمر المشار اليه أعلاه ، بعض الاختصاصات التي تعدّ أصلا من اختصاصات هيئة الضبط الاداري البلدي العام ، وأسندتها للمجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر، حيث جاء فيها : " تعد كذلك من اختصاص المجلس الشعبي البلدي الطرق الحضرية ، حظيرة وقوف السيارات _ وضع الاشارات باستثناء الانهج والساحات والبنايات العمومية _ الانارة العمومية _ شبكات الغاز والكهرباء والماء _ التطهير _ النقل الحضري _ انشاء وتوسيع المقابر" .

الا أنه وبمقتضى القانون رقم 84_09 المؤرخ في 1984/02/4 والمتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد ، ولا سيما المادة 06 منه التي نصت على أن تنظيم مدينة الجزائر والتجمعات السكانية الحضرية الكبرى ،سيحدد عن طريق مرسوم . وتطبيقا لذلك صدر المرسوم[1] رقم 85_04 المؤرخ في 12/01/ 1985 والمتضمن التنظيم الاداري لمدينة الجزائر الذي وسع من الاختصاصات السابقة

---

(1) حيث نصت المواد رقم 1و 2و3 منه على ان البلديات الخمسة عشر الاتية ،تكون منطقة سكنية حضرية تسمى مدينة الجزائر ،تتمتع بالشخصية المعنوية وتوضع تحت وصاية والي الجزائر، ويشترك في ادارتها المجالس البلدية ومجلسها البلدي المشترك المسمى المجلس الشعبي لمدينة الجزائر كل في حدود اختصاصاته والبلديات المكونة لها هي :الجزائر الوطى _ سيدي محمد _ المدنية _ باب الوادي _ بولوغين بن زيري _ القصبة _ الابيار _ حسين داي _ القبة _ حامة العناصر _ وادي قريش _ الحمامات الرومانية _ الرايس حميدو _ المرادية _ حيدرة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للمجلس الشعبي لمدينة الجزائر في مجال الضبط الاداري البلدي العام ، اذ نصت المادة 18 منه على أن : " يسير المجلس الشعبي لمدينة الجزائر ويطور ما يأتي : الطرق الحضرية وتسليم رخصها - حظائر وقوف السيارات ومحطات نقل المسافرين - الاشارات ماعدا تسمية الطرق والساحات والمباني العمومية - الأسواق المركزية وأسواق الجملة وأسواق الأسماك والمسالخ - كنس الفضلات الحضرية وجمعها ونقلها ومعالجتها - النقل الحضري - المقابر - المشاكل التكوينية - حظائر الحيوانات والسيارات المحجوزة - دور الحضانة ونظافة المحيط عموما - النشاط الاجتماعي - النشاط الثقافي في مدينة الجزائر " .

الا أنه يلاحظ على أحكام هذا المرسوم ، سكوته عن النص على سلطات المجلس الشعبي فيما يخص الأمن العام واستتبابه والمحافظة على الراحة العمومية ، مما يستنتج ضمنا ، أن نص المادة 06 من الامر رقم 77- 08 السالفة الذكر ، مايزال ساري المفعول ، اذ لا يمكن حسب مبدأ تدرج الأعمال القانونية أن يلغى أمرا بمرسوم . علاوة على عدم نص المادة 67 من القانون رقم 84-09 والمتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد على الغاء الأمر رقم 77-08 والمتعلق بالتنظيم الاداري السابق لمدينة الجزائر ، كما فعلت بالنسبة لبعض الأوامر السابقة[1].

المطلب الثالث : خصائص الضبط الاداري البلدي العام

بناء على ما سبق ذكره ، يمكن استخلاص الخصائص المميزة للضبط الاداري البلدي العام ، والمتمثلة في :

أ - رئيس المجلس الشعبي البلدي ، يباشر سلطات الضبط الاداري البلدي العام بأسم البلدية ، أي بصفة اللامركزية وليس بأسم الدولة بصفته ممثلا لها على المستوى البلدي . ومرد ذلك أساسا ، أن الضبط الاداري البلدي العام يعتبر قضية تهم البلدية بالدرجة الأولى ،

(1) حيث نصت على " تلغى الاوامر رقم 63-421 المؤرخ في 1963/10/28 و 63-466 المؤرخ في 1963/12/2 والامر رقم 64-34 المؤرخ في 1964/01/4 ، ورقم 74-69 المؤرخ في 1974/07/2 والمادة 282 من الامر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/1/18 والمتضمن القانون البلدي ... " .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لكون مقتضيات الحفاظ على النظام العام ومتطلباته تختلف من منطقة الى أخرى ومن زمن لآخر ، زيادة على تشعب ودقة مكنناته وتعددها ،الأمر الذي يستوجب سرعة اصدار القرارات الضرورية لتفادي المخاطر التي من شأنها الاخلال بالنظام العام .
لهذا أسندت مهمة الضبط الاداري البلدي العام أصلا الى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أدرى باحتياجات المجموعة المحلية التي يمثلها ، ومعرفته لظروفها وخصوصياتها ، وبحكم وجوده الدائم في عين المكان ،الامر الذي يساعده على تلبية مقتضيات ومتطلبات حماية النظام العام في حدود البلدية .

وقد كثر الجدل بين الفقهاء حول قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بمهام الضبط الاداري البلدي العام بصفة مركزية تابعا للدولة أو بصفة لا مركزية مستقلا عنها يباشره باسم ولحساب البلدية ،أي هل يعتبر الضبط الاداري البلدي مهمة مركزية أم لا مركزية (محلية) ؟ .

الا أن القضاء الاداري حسم الموقف ووضع حدا لهذا الجدل ، حيث قضى بالطبيعة المحلية لسلطة رئيس البلدية الخاصة بالضبط الاداري البلدي ، وذلك بمناسبة صدور حكم[1] عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية ليموني (Le monnier) بتاريخ 1918/07/20 ، وكذلك حكمه الصادر[2] في 1973/02/2 ،الذي قضى فيه بمسؤولية البلدية عن الحادث الناتج عن التقصير في وضع الاشارات والنقص في الانارة العمومية في احدى طرقات البلدية .

ومما يؤكد ذلك ، تبني المشرع الجزائري لهذا الرأي ، حيث طبع وظيفة حفظ النظام العام على المستوى البلدي بالطابع المحلي ، وذلك باعتماده أسلوب النظام الاداري اللامركزي[3] واعترافه للبلدية بالشخصية المعنوية ، والاستقلال المالي ومدها بالسلطات القانونية والوسائل والموارد المادية والبشرية ، تيسيرا للهيئات المحلية المنتخبة من

---

(1) - Henry Teitgen OP Cit P. 7

(2) - Juris classeur AD N° 1 Année 1979 Fascicule 126- Z P. 10 Paragr. 104.

(3) انظر في هذا الصدد المواد من 34 الى 36 من دستور 1976/11/22 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النصوص بالتنمية الشاملة على مستوى المحليات الجزائرية ، وتحميلها مسؤولية[1] الاضرار الناتجة عن الجنح والجنايات المرتكبة في نطاق البلدية أثناء التجمعات والتجمهرات ، ومساءلتها مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه ، ورؤساء وأعضاء المجالس المؤقتة ، ونوابها المكلفون بوكالة خاصة ، وموظفوها أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها ، ويتضح ذلك أيضا من نص المادة 235 من القانون البلدي السالف الذكر الذي وضع رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء مباشرته لسلطات الضبط الاداري البلدي العام تحت اشراف السلطات العليا وليس تحت سلطتها .

ب ـ بناء على نص المادة 235 الفقرة 1 من القانون البلدي ، يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي وظيفة الضبط الاداري البلدي العام تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي واشراف السلطات العليا .

خلافا لوضع القانون البلدي الفرنسي ، حيث يمارس رئيس البلدية سلطات الضبط الاداري البلدي بمفرده[2] ، دون مشاركة المجلس الشعبي البلدي له . بينما نصت المادة 235/1 من القانون البلدي السالفة الذكر على مشاركة المجلس الشعبي البلدي في أدائه لوظيفة الضبط الاداري البلدي[3] ، وذلك تحت ستار المراقبة ضمانا لملائمة وشرعية قراراته في هذا المجال ، وذلك[4] عن طريق مطالبته بتقديم حسابات بشأن استعمال سلطته في هذا الميدان .

بالاضافة الى ذلك فهو خاضع في ممارسته لهذه السلطة لاشراف السلطة العليا ، ونظرا لغموض عبارة " تحت اشراف السلطة العليا " وبالنظر الى التطبيق العملي لهذه المادة ، فرئيس المجلس

---

(1) انظر المواد 177/1 و 173 و 179 من القانون البلدي الجزائري .

(2) انظر المادة 91 من القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05/04/1884 .

(3) يستثنى من هذه القاعدة ما نصت عليه المادة 238 من القانون البلدي اذ جاء فيها :
" يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي نظام الطرق الواقعة في تراب البلدية مع مراعاة الاحكام الخاصة ، بطرق المرور الرئيسية . يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه السلطة وحده ، كما هو الشأن في التجمعات العمرانية داخل البلدية " .

(4) راجع في هذا المعنى د . أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الادارية ــ المرجع السابق ــ ص 406 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الشعبي البلدي خاضع أيضا في ممارسته لهذه الوظيفة لرقابة الوالي الوصائية ، اذ يمكن لهذا الأخير ضمانا لشرعية قرارات وأعمال الضبط الاداري البلدي أن يصادق عليها أو يلغيها أو يوقف تنفيذها . دون تعديلها .

جـ - كما تسمح المادة 232 من القانون البلدي السالفة الذكر في حالة رفض أو اهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بالاجراءات اللازمة المفروضة عليه بمقتضى القوانين والأنظمة للوالي ، أن يتخذها اذا ما طلب منه ذلك .

د - وتجسيدا للنهج الاشتراكي الذي تبنته الجزائر تحقيقا للعدالة الاجتماعية ، صدر أمر 71-73 المؤرخ في 20 رمضان عام 1391 الموافق لـ 08/11/71 المتضمن الثورة الزراعية ، والهادف أساسا الى التحويل الجذري لأوضاع وظروف الحياة والعمل في الريف الجزائري ، تمهيدا لادماج طبقة الفلاحين في المشاركة في التنمية الوطنية .

اذ تعدّ الثورة الزراعية عاملا حاسما في تحسين وترقية الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للريف الجزائري ، وذلك عن طريق بناء قرى اشتراكية . هذه القرى تمثل -كما يشير الى ذلك ميثاق الثورة الزراعية - : اطارا جديدا للمعيشة بفضل انشاء القرى المرتكز على أوضاع اقتصادية معقولة يؤمن استقرار السكان . وأن هذه القرى تكون مركبات حقيقية اجتماعية واقتصادية تقوم على هياكل زراعية وتعاونية منبثقة عن الثورة الزراعية ، وتؤمن كيافة العوامل الاقتصادية والخدمات الادارية والاجتماعية والثقافية " .

وبعد انشاء عدد من هذه القرى طرح موضوع ادارتها ووضع نظام أساسي لها وخاصة العلاقات بينها وبين المؤسسات القائمة (الولاية - البلدية) والهيئة المختصة بحفظ النظام العام في نطاقها ونظرا لعدم استيعاب القانون البلدي الصادر بأمر 67-24 في ذلك الوقت لهذه القرى لاستعماله كاطار قانوني يضم هذه القرى وينظمها ، الأمر الذي استوجب على المشرّع الجزائري بأن يخصّ هذه القرى بنظام قانوني ينظمها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفعلا صدر مرسوم رقم 81 ـ 164 المؤرخ في 23 رمضان عام 1401 الموافق 25 يوليو 1981 يتضمن القانون الاساسي للقرية الاشتراكية الفلاحية .

اذ جعل هذا المرسوم من قرى الثورة الزراعية جزءا لا يتجزأ من البلدية التي أنشئت فيها ، سواء من ناحية خضوع طريقة تنظيمها وتسييرها اداريا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا لنظام تسيير البلدية في جميع المجالات أو من حيث ممتلكاتها وتجهيزاتها ومساكنها التي تعد من ممتلكات البلدية (1) .

أما فيما يخص نظام ادارتها ، فنصت المادة 7 من المرسوم الانف الذكر واستنادا الى نص المادة 126 (2) من الامر رقم 67 ـ 24 المؤرخ في 04/ 01/ 1967 والمتضمن القانون البلدى على تكليف المجلس الشعبي البلدى بانشاء فرع ادارى بلدى له في كل قرية اشتراكية فلاحية وتعيين مندوب خاص ، يمثله على مستوى القرية . كما عددت المادة 14 من المرسوم الانف الذكر اختصاصات المندوب الخاص للقرية الاشتراكية على النحو التالي :
يضطلع المندوب الخاص بمهام ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية .
وذلك في اطار تسير القرية الاشتراكية الفلاحية . وبناء على تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدى يكلف ايضا بما يلي :

- تمثيل المجلس الشعبي البلدى على مستوى القرية .
- السهر على صيانة الاملاك البلدية وحفظها واتخاذ اي تدبير احتياطي إن اقتضى الأمر ذلك .

---

1) راجع المادتين 3 و 5 من المرسوم رقم 81 ـ 164 المؤرخ في 52 يوليو 1981 والمتضمن القانون الأساسي للقرية الاشتراكية الفلاحية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة الثامنة عشرة عدد 30 بتاريخ 30 / 07 / 1981 من 18 .

2) نصت هذه المادة على :" عندما يكون من الصعب أو من المتعذر ، الاتصال بين مركز البلدية وبين جزء آخر منها لبعد المسافة أولاى عائق اخر ، تعين الهيئة التنفيذية البلدية مندوبا خاصا ويصادق على على هذا التعيين والى الولاية ، ويعين المندوب الخاص من بين أعضاء المجلس ويراعي بقدر الامكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء من البلدية . ولهذا الغرض ينشيء المجلس الشعبي البلدى بالمداولة فرعا اداريا للبلدية ويحدد مجال اختصاصه ."

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ مراقبة تسيير المصالح المنشأة في القرية واقتراح أي تدبير كفيل بتحسين سيرها واستغلالها وعرضه على رئيس المجلس الشعبي البلدي ،
ـ السهر على حفظ النظام العام وأمن الممتلكات والاشخاص ،
ـ السهر على الصحة والوقاية والنظافة العامة ،
ـ نشر القرارات البلدية والسهر على تنفيذها ،
ـ السهر على حفظ الوثائق ".

يستفاد مما سبق ، أن المندوب الخاص هو المختص بمباشرة سلطات الضبط الاداري البلدي على مستوى القرية الاشتراكية ، عن طريق قيامه بنشر القوانين والأنظمة والقرارات العامة ، والعمل على احترامها ، والسهر على حماية النظام العام ، يقوم بهذا التكليف تحت السلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي . وبمساعدة لجنة استشارية[1].

ـ المبحث الثاني : هيئات الضبط الاداري البلدي الخاص

فعلى حد ماسبق قوله فيما يخص التمييز بين الضبط الاداري العام والخاص ، يمكن استخلاص أن الضبط الاداري الخاص الذي يشكل نظاما قانونيا معينا ، متخصص بنشاط فردي متعلق بموضوع معين مثل ضبط السكك الحديدية أو ضبط عرض الافلام السينمائية ، أو بطائفة معينة من المحكومين مثل ضبط اقامة الأجانب أو ضبط الأحداث ، مع استهدافه وقاية ناحية من نواحي النظام العام على حدّ ما سلف بيانه . كما قد يتخصص بأغراض مغايرة للأغراض التي يستهدفها عادة الضبط الاداري العام مثل ضبط الصيد الذي يتوخى حماية الثروة الحيوانية (البرية أو البحرية) والضبط الخاص بالمراهنات الذي يستهدف حماية المصالح المالية للأفراد أو الضبط الخاص بحماية الآثار والأماكن التاريخية .

اذ فما يميز الضبط الاداري الخاص عن الضبط الاداري العام ليس السلطة الادارية المكلفة بممارسته ، بل الموضوع الخاص الذي يتناوله

---

(1) نصت المادة 10 من المرسوم رقم 18ـ164 المتضمن القانون الاساسي للقرية الاشتراكية الفلاحية على : " تعيين الهيئة المحلية لحزب جبهة التحرير الوطني ، أعضاء اللجنة الاستشارية من بين :
ـ ممثلي المستفيدين من الثورة الزراعية ـ ممثلي القطاع الفلاحي المسير ذاتيا ـ ممثلي المتعاونين من المجاهدين ـ أعوان رجال الدين ـ التقنيين في الفلاحة ، مما يقيمون في القرية ـ ممثلي المهن غير الفلاحية المتداولة في القرية ".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أو لطائفة الافراد التي يخاطبها ، عكس الضبط الاداري العام الذي يتسم موضوعه بالعموم على حد ما سبق بيانه = فالنصوص القانونية المتعلقة مثلا بالمحال الخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة للراحة تشكل ضبطا اداريا خاصا بالنظر الى موضوعه ، لا بسبب الهيئة الادارية الموكل اليها مباشرته وهو الوالي ، الذي يعد في نفس الوقت هيئة ضبط اداري عام يمارسه نيابة عن الدولة في حدود ولايته •

كما تشكل النصوص القانونية المتعلقة بضبط السكك الحديدية بدورها ضبطا اداريا خاصا بالنظر الى موضوعها ، لا بسبب الهيئة الادارية المختصة بمباشرته وهو وزير النقل ، والذي لا يعد من بين هيئات الضبط الاداري العام • حيث يستخلص ، تعدد السلطات الادارية المختصة بمباشرة هذا النوع من الضبط الاداري ، وأحيانا اشتراك عدة هيئات مركزية ولا مركزية في مسؤولية ممارسة نظام ضبطي اداري خاص ، وذلك نتيجة لمبدأ تدخل الدولة الحديثة •

الأمر الذي يستدعي منا تبيان الهيئات المكلفة بالضبط الاداري البلدي الخاص ، مع تسليمنا بأن قضية تحديد سلطات الضبط الاداري البلدي الخاص ، تعود أساسا الى السلطة التقديرية للمشرّع • فهو الذي يحدد مواضيع انظمة الضبط الاداري البلدي الخاص الصادرة عنه ، والهيئات المكلفة بمباشرته والسلطات والوسائل والطرق التي تستعين بها لبلوغ المقاصد المتوخاة من هذا النوع من الضبط الاداري وحدودها ، مراعيا في ذلك مدى تناسب وملائمة الاختصاص الموضوعي والمكاني للهيئة المكلفة بهذا الضبط مع موضوعه وغايته ، عكس هيئات الضبط الاداري العام المحددة قانونيا على سبيل الحصر •

اذ نستنتج مما سلف ، تعدد الهيئات المكلفة بمباشرة أنظمة الضبط الاداري الخاص على مستوى تراب البلدية •

لذا سنتطرق الى هذه الهيئات على سبيل المثال ، آخذين بعين الاعتبار عنصر الاختصاص الموضوعي والمكاني للسلطات المحلية والهيئات المركزية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الأول : رئيس المجلس الشعبي البلدي

فبالاضافة الى كونه الهيئة المختصة أساسا بمباشرة سلطة الضبط الاداري البلدي العام ، قد يوكل له المشرع أحيانا مباشرة نوع من أنواع الضبط الاداري الخاص يمارسه على المستوى البلدي .

ومثال ذلك ما جاءت به أحكام[1] المرسوم رقم 76-36 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بالحماية من أخطار الحريق والفزع في المؤسسات المستقبلة للجمهور ، التي نصت على أن هدف هذا المرسوم يتمثل في تأمين الأمن من اخطار الحريق والفزع في المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور ، كما عرفت هذه المؤسسات بأنها المؤسسات التي تسمح بدخول الأشخاص بطريقة حرة أو مقابل دفع أو مساهمة ما أو تلك التي تنعقد فيها اجتماعات مفتوحة للجميع أو باستدعاء بمقابل أو مجانا .

ونصت على ان تطبيق أحكام هذا المرسوم واجراءات الأمن المنصوص عليها ، بموجب قرار وزير الداخلية يشمل كل المؤسسات والأماكن المخصصة للبناء والتهيئات التي ستنجز بالبنايات الموجودة والأجزاء المعدلة منها ، وكذا المؤسسات الموجودة (المبنية) غير مطابقة لهذا التنظيم ، أما بالنسبة للشروط الواجب توافرها في طلب رخصة البناء الخاصة بمثل هذا الصنف من المؤسسات . فحددتها المادة 16 من هذا المرسوم هادفة من وجوب توفرها حماية أمن وسلامة الجمهور من المخاطر الناتجة عن الحريق والفزع في هذه المؤسسات .

كما اشترطت لبدأ تنفيذ الأشغال الخاصة بالمؤسسات غير الخاضعة لرخصة البناء (في المؤسسات المشار اليها في هذا المرسوم) ، وجوب الحصول على ترخيص من لجنة الوقاية والحماية المدنية للولاية .

---

(1) راجع المواد رقم 1، 3، 5، 6 و 11 ، 12، 16 ومن 17 الى 22و32 من المرسوم رقم 76-36 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بالحماية ضد أخطار الحريق والفزع في المؤسسات المستقبلة للجمهور .
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة عشرة ، عدد 21 بتاريخ 1976/3/12 ، ص 294 .

.../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما كلفت المادة 18 من هذا المرسوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تحت مسؤوليته ، وفيما يخصه بمهمة تنفيذ أحكام هذا المرسوم . وأجازت المادة 19 من نفس المرسوم للوالي سلطة اتخاذ الأحكام العامة والخاصة المتعلقة بالوقاية والحماية المدنية المطابقة على مستوى جميع بلديات الولاية ، أو على عدد منها ، وله ان يتدخل أيضا بالنسبة لبلدية أو مؤسسة واحدة ، بشرط أن يوجه مسبقا انذارا بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويبقى بدون نتيجة .

أما فيما يخص نظام مراقبة مدى احترام وتنفيذ مسيري هذه المؤسسات لأحكام هذا المرسوم والقواعد التي تظمنها قرار وزير الداخلية تطبيقا للمادة 03 من هذا المرسوم ، نصت أحكام هذا المرسوم على امكانية اجراء التفتيش والمراقبة في مكان اقامة المؤسسة خلال مدة البناء ، أو أثناء ادخال التعديلات ، من طرف عضو أو أكثر تابع للجنة الوقاية والحماية المدنية أو من طرف مدير مصلحة الوقاية والحماية المدنية والنجدة للولاية أو ممثله ، وبانتهاء الاشغال (البناء أو التعديل) ، وقبل فتح أية مؤسسة خاصة باستقبال الجمهور ، يجري تفتيش نهائي للتأكد من مدى احترام وتنفيذ صاحب المؤسسة للأحكام والقواعد المتعلقة بالأمن والوقاية ، يقوم به أعضاء مبعوثون من طرف لجنة الوقاية والحماية المدنية للولاية ، يحررون محضرا عن ذلك لتقديمه للجنة التابعين لها للبت فيه .

وتعتبر موافقتها على فتح المؤسسة المراقبة ضرورية ، لتمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من تسليم رخصة الفتح لهذه المؤسسة على حد ما جاء في المادة 22 من هذا المرسوم .

كما أجازت أحكامه للادارة المختصة (رئيس المجلس الشعبي البلدي) ، وذلك دون المساس بتطبيق التشريع الجاري به العمل ، أن تأمر بغلق المؤسسات المستثمرة التي لم تحصل على رخصة بناء أو شهادة مطابقة أو تلك التي لم ينجز مالكها أو مديرها أشغال التهيئة التي فرضت عليه .

علاوة على ما تضمنته هذه النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال ، كلفته المادة 243 من القانون البلدي باتخاذ جميع الاحتياطات

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والتدابيـر الوقائيـة لحمايـة سلامـة وأمـن الأشخـاص والأموال من أي حـادث أو نكبـة أوحريـق يحـدث فـي الأماكـن العمومية ومنهـا المؤسسات المستقبلـة للجمهـور.

وكـذا بالنسبـة للضبـط الاداري الخـاص،المتعلـق بحماية الثروة الغابيـة مـن الحرائـق،وتطبيقـا لما جـاء فـي القانـون رقم 84ـ12 المؤرخ فـي 23 رضـان عام 1404 الموافـق 23 يونيـو 1984،والمتضمـن النظـام العـام للغابـات،صـدر المرسـوم رقم 87ـ44 المؤرخ في 11 جمادى الثانيـة عام 1407 الموفـق 10 فبراير 1987 والمتعلـق بوقايـة الأملاك الغابيـة الوطنيـة ومـا جاورهـا مـن الحدائـق .

اذ يستخلـص مـن أحكامـه أن مباشـرة هـذا الضبـط الخاص يتقاسمه كـل مـن وزيرالري والبيئة والغابـات ، والوالـي ورئيـس المجلس الشعبـي البلـدي ، كل علـى مستـواه وفي حـدود اختصاصاتـه .

وفيمـا يخـص مسؤوليـة رئيـس المجلس الشعبـي البلـدي فـي هـذا الصـدد ،كلفتـه المادة 14 و 15 من المرسـوم الآنـف الذكـر ، باتخاذ جميع التدابيـر اللازمـة لوقايـة الأمـلاك الغابيـة من أخطار الحريق التـي تنطـوي عليهـا المزابـل .

كمـا أوجبـت عليـه تهيئـة محيـط أمـن خـاص بالمزابـل المرخص بهـا وفـق التشريـع السـاري المفعـول ،والواقعـة داخل الأملاك الغابيـة الوطنيـة،أو علـى بعـد 500متـر منهـا ، واحاطتهـا بشريـط وقائـي عرضـه 50 متـرا، يكـون دائمـا خاليـا من أي نبـات أو مـادة قابلـة للاشتعـال .

ـ المطلـب الثانـي : الوالـي

فباعتبـاره ممثـل الحكومـة علـى المستـوى الولائـي ورئيس المجلس التنفيـذي الولائـي ، غالبـا مـا يكلـف بممارسـة أنظمة الضبط الاداري الخـاص على مستـوى الولائـي .

ففيمـا يخـص مثـلا حمايـة أخـلاق الشبـاب(الأحداث) ،صدر الأمر رقـم 75ـ65 المؤرخ فـي 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 والمتعلـق بحمايـة اخـلاق الشبـاب ، الذي نصـت المادة الأولـى منه على : "يستطيـع

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الـوالـي دون المسـاس بتطبيـق القوانـين والتشريعـات الجاري بهـا العمـل اصـدار قـرار بمنـع دخـول الأحداث البالـغ سنهـم 18 سنـة الـى أي مؤسسـة مهمـا كانـت شـروط الدخـول اليهـا ، تقدم تسليـات وعروضـا فـي حالـة مـا اذا كـان لهـذه التسليـات والعروض أو التردد علـى هـذه المؤسسـة ، تأثيـر ضـار بأخـلاق الشبـاب .

وتحـدد فيمـا بعـد الشـروط التي يتـم ضمنهـا الاشهـار المنصوص بقـرار الوالـي ،وكذلـك بقيـة كيفيـات تطبيـق هـذه المادة" ،وأجازت المـادة 2 من نفـس المرسـوم للوالـي أن يغلـق المؤسسـة لمـدة 06 أشهـر ، فـي حالـة خـرق المنـع المنصوص عليهـا فـي المادة الأولـى السالفـة الذكـر .

أمـا بالنسبـة لحمايـة الثـروة الحيوانيـة ، وبنـاء علـى أحكـام قانـون رقـم 82-10 المؤرخ فـي 2 ذي القعدة عام 1402 الموافق 21 غشـت 1982 والمتعلـق بالصيـد ،وكـذا أحكـام المرسـوم 83-74 المؤرخ فـي 23 ربيع الأول عام 1403 الموافـق 23 يناير 1983 والمتضمن انشـاء المجلس الأعلـى للصيـد ،وأحكـام المرسـوم رقـم 84-126 المؤرخ في 18 شعبان عام 1404 الموافـق 19 مايـو 1984 الـذي يحـدد صلاحيـات وزيـر الري والبيئـة والغابـات ،وصلاحيـات نائـب الوزيـر المكلف بالبيئة والغابـات .

أصـدر هـذا الأول بوصفـه المسـؤول عن الضبط الخاص بالصيـد البـري ، قـرارا بتاريـخ 22 يونيـو سنـة 1986 متعلقـا بممارسة الصيـد البـري خـلال موسـم 1986 ـ 1987 ،الـذي حـددتـه المـادة 1 والمادة 2 الفقـرة 1 ،والمادة 4 منـه ، تواريـخ بـدء الصيـد البـري وانتهائـه بالنسبة لمختلـف أنـواع الطرائـد والعـدد المسمـوح اصطيـاده في اليوم الواحـد ، والوسائـل المستعملـة والمسافـة الواجـب احترامهـا في ذلـك . كما رخصـت الفقـرة 2 من المادة 2 للوالـي أن يؤخـر بقرار ينشـر قبـل 15 يومـا على الأقل من تاريـخ فتـح موسـم الصيـد أو تقديـم تاريـخ انتهائـه . وذلـك بعـد اعـلام الوزيـر المكلـف بالصيد البـري وبنـاء علـى اقتـراح مـن نائـب المديـر المكلـف بالبيئـة والغابـات بالولايـة .

كمـا مكنـت المـادة 3 منـه الوالـي خـلال موسـم الصيـد ، وبعـد اطـلاع الوزيـر المكلـف بالصيـد ،مـن ايقـاف عملية الصيـد فورا في حالـة وجـود آفـة بامكانهـا القضـاء على الطرائـد .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومنعت المادة 8 منه تجارة الدرائد واستغلالها في الأماكن العمومية .

وخصت الوزارة المكلفة بالصيد البري ، بترخيص تجارة الطرائد .

وفيما يتعلق بالضبط الاداري الخاص بالعمارات والبنايات المخطرة والمزعجة وغير الصحية ، صدر المرسوم رقم 76-34 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بالعمارات المخطرة وغير الصحية والمزعجة ، حيث نصت أحكامه[1] على خضوع المعامل اليدوية والمصانع والمخازن والورش وجميع المؤسسات الصناعية أو التجارية التي تتعرض لأسباب الأخطار والأضرار ، سواء بالنسبة للأمن وسلامة الجوار أو الصحة العمومية أو البيئة لمراقبة السلطة الادارية وفق الشروط المحددة في هذا المرسوم . ثم صنفت هذه المؤسسات الى 03 أصناف وفقا لدرجة الأضرار الناتجة عن استغلالها .

يشمل الصنف الأول ، المؤسسات الواجب ابعادها عن المساكن .
أما الصنف الثاني يكون ابعادها عن المساكن غير ضروري الزاميا ، ولا يسمح باستثمارها الا بعد اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة الوقائية من الأخطار أو الأضرار المهددة للأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة .

ويتمثل الصنف الثالث في المؤسسات التي تسبب أضرار خطيرة للجوار والصحة العمومية ، الخاضعة للتعليمات العامة التي تنص عليها منفعة الجوار أو الصحة العمومية ، والتي تنسحب على جميع المؤسسات المماثلة . حيث خولت أحكامه سلطة منح رخصة فتح مثل هذه المؤسسات بجميع أصنافها الى الوالي ، وذلك بناء على المسبب المعنيين ، ولذلك أسندت مهمة الحفاظ على الأمن والصحة العمومية في هذه المؤسسات الى الوالي . وله في سبيل القيام بهذا التكليف ، أن يقوم بمراقبة نشاط هذه المؤسسات بمساعدة لجنة الوقاية والحماية المدنية التابعة للولاية ، وفقا لأحكام هذا المرسوم .

---

(1) انظر المواد رقم 2 ، 4 ، 5 ، 6 ، 7 ، 22 من المرسوم رقم 76-34 المؤرخ في 76/02/20 والمتعلق بالعمارات المخطرة وغير الصحية والمزعجة . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة عشرة ، عدد 21 بتاريخ 1976/03/12 — ص 287 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما فيما يخص حماية أمن وراحة الافراد في العمارات المرتفعة ،نصت احكام(1) المرسوم رقم 76-35 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بنظام الأمن من اخطار الحريق والفزع في العمارات المرتفعة ، على أن هذا المرسوم من شأنه تحديد الشروط المخصصة لضمان امن الاشخاص من أخطار الحريق والفزع في العمارات المرتفعة المبنية ،والتي ستبنى ، وكذا التحويلات والتهيئات التي ستنجز في العمارات القائمة ،وعلى تغيير تخصيص الاماكن في هذه العمارات .

واشترطت احكامه على أن لا يرخص ببناء مثل هذه العمارات المرتفعة ،الا في المناطق التي تبعد 03 كلم على الأكثر عن وحدة للحماية المدنية . كما أجازت للوالي أن يمنح رخصة بناء عمارة مرتفعة على مسافة أبعد من ذلك بعد أخذ رأي لجنة الأمن للولاية بموجب قرار مسبب مع مراعاة صنف العمارات وتنوع الاستعمال وسهولة الدخول والمرور ونوع مركز النجدة ومطابقة الأمن الملائم للعمارات وموارد الماء للقطاع .

وحضرت من أن تتضمن هذه العمارات المرتفعة على أي مؤسسة مصنفة كمخطرة وغير صحية أو مزعجة .

ومنعت تخزين أو معالجة المواد القابلة للاشتعال في هذه العمارات. وخصت الوالي بمنح رخصة بناء عمارة مرتفعة أو القيام بأي عمل في العمارات القائمة ، والخاضعة للحصول مسبقا على هذه الرخصة وذلك بعد أخذ رأي اللجنة المختصة بأمن الولاية .

أما بالنسبة لمهمة التحقق من مدى احترام وتوفير الشروط التي من شأنها حماية أمن وسلامة الافراد في هذه العمارات فهي موكولة للوالي ، الذي بامكانه وبعد أخذ رأي لجنة أمن الولاية، مطالبة البنائين بالقيام بعملية التحقيق من درجة قابلية استعمال المواد ،أو اذ لزم الأمر التحقق من درجة مقاومة النار

---

(1) انظر المواد رقم 1، 4، 5، 9، 12، 15، 20 من المرسوم رقم 76-35 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بنظام الامن من اخطار الحريق والفزع في العمارات المرتفعة .
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة الثالثة عشرة ،عدد 21 بتاريخ 1976/3/12 ـ ص 291 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لعناصر البناء المستعملة ، يقوم به مخبر معتمد من طرف وزارة الداخلية وتسليم محضر عن هذه المراقبات . وله في سبيل مراقبة المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور الموجودة ضمن هذه العمارات ، وللتحقق من مدى مراعاتها وتطبيقها للشروط المحددة في الباب الخامس من المرسوم رقم 76-36 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بالحماية من أخطار الحريق والفزع في المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور ،أن يوكل أعضاء من لجنة أمن الولاية للقيام بزيارات دورية أو مفاجئة لهذه المؤسسات خلال ساعات العمل . كما أجبرت مدير المؤسسة المراقبة حضور الزيارات الدورية الخاصة بهذه الرقابة ،حيث يحرّر محضرا يبين فيه نتيجة هذه الزيارات ، خاصة من حيث: - تنفيذ التعليمات المحددة خلال الزيارات السابقة ، وعند الاقتضاء التدابير المقترحة أو الأوامر الموجودة .

- ويبلغ الوالي هذا المحضر الى مدير المؤسسة ،الذي يمنحه مهلة 15 يوما لابداء ملاحظاته ، وبانتهاء هذا الأجل يخبره الوالي بالقرارات المتخذة بناء على ما جاء في محضر المراقبة .

- المطلب الثالث : الـوزراء

ومن الهيئات الادارية الأخرى التي عادة ما تكلف بمباشرة أنظمة الضبط الاداري الخاص .

وفيما يخص الضبط الاداري الخاص بالسكك الحديدية مثلا ، الهادف الى وقاية الأمن وسلامة الأشخاص والأموال في مجال النقل بالسكك الحديدية . كلفت المادة 4 الفقرة 05 من المرسوم رقم 84-120 المؤرخ في 18 شعبان عام 1404 الموافق 19 مايو 1984 والمحدد لصلاحيات وزير النقل ، هذا الأخير بمباشرة هذا النوع من الضبط الخاص حيث جاء فيها : " يضطلع وزير النقل في ميدان النقل والارصاد الجوية وفي حدود اختصاصاته بما يأتي :..... "

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- في مجال النقل بالسكك الحديدية :

- شروط بناء الشبكة وتجديدها وتوسيعها ، واستغلال المنشآت والوسائل وتسييرها .

ويتولى شرطة النقل وأمنه في مجال السكك الحديدية .

وفيما يتعلق بالضبط الاداري الخاص بالانشطة والتظاهرات التي ينظمها الأجانب، خصت المادة 1 و 2 من المرسوم رقم 82-467 المؤرخ في 18 / 12/ 1982 والمتعلق بالتظاهرات والمباريات التي ينظمها الاجانب، وزير الداخلية بمنح الموافقة سلفا لكل تظاهرة أو مباراة رياضية ينظمها الأجانب في الجزائر . وذلك بعد تقديم طلب من المتعهد الوطني ، الذي يشهد على استيفاء جميع الاجراءات التي تقررها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل .

- بروتوكول اتفاق يوقعه الطرفان ، وتصادق عليه السلطة الوصية التي ينتمي اليها المتعهد الوطني .

- كما يتولى كل من الوزير المكلف بالمناجم والوالي المختص اقليميا مباشرة ، سلطات الضبط الاداري الخاص بالأعمال المنجمية ، كل في مجال اختصاصه الموضوعي والمكاني . اذ صدر القانون رقم 84-06 المؤرخ في 7 /1 /1984 والمتعلق بالأنشطة المنجمية ، الذي نصت المادة 1 و2 منه على أنه تعدّ ملكا للدولة كل المواد المعدنية أو المتحجرة والمواد الأخرى المرتبطة بها الموجودة في المجال الارضي أو البحري الخاضع للسيادة أو الفضاء الجزائري . كما تخضع الأنشطة المتعلقة بالبحث عن المواد السالف ذكرها واستغلالها الى أحكام هذا القانون ، والتي تطبق على كل الثروات المعدنية أو المتحجرة التابعة للاصناف المحددة في المادتين 4 و 5 منه ، باستثناء المياه وآبار المحروقات السائلة أو الغازية وأنضدة الوقود التي تبقى خاضعة لأحكام النصوص الخاصة بها .

وصنفت المادة 03 منه مواقع المواد المعدنية أو المتحجرة السابقة الذكر ، حسب تنظيم تسييرها الى صنفين .

وأخضعت المجال المنجمي الخاص بالصنف الأول لاختصاص الوزير المكلف بالمناجم ، والمجال المنجمي الخاص بالصنف الثاني

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لاختصاص الوالي المختص اقليميا .

كما نصت المادة 16 منه على : " يرخص القيام بأنشطة البحث المنجمي بقرار من الوزير المكلف بالمناجم .

ويرخص القيام بأنشطة الاستغلال ،

- الوزير المكلف بالمناجم بالنسبة للمواد المعدنية التابعة للصنف الأول ،

- الوالي المختص اقليميا بالنسبة للمواد المعدنية التابعة للصنف الثاني بعد أخذ رأي المجالس الشعبية البلدية المعنية طبقا للتشريع المعمول به .

- وفيما يخص حماية الثروة الحيوانية والنباتية والبحرية ، منعت المادة 3 من الأمر رقم 76-84 المؤرخ في 84/10/23 والمتضمن التنظيم العام للصيد البحري ، أي شخص طبيعي أو معنوي من ممارسة الصيد في المياه الاقليمية الجزائرية طبقا لأحكام الأمر الآنف الذكر ، ما لم يرخص له بذلك بصفة قانونية . كما خصصت المادة 10 منه الوزير المكلف بالصيد البحري ، بتنظيم ممارسة هذا الأخير اذ جاء فيها : " يضبط الوزير المكلف بالصيد البحري الحدود وكيفية ممارسة الصيد ، بعد أخذ رأي وزير التعليم العالي والبحث العلمي . ويحدد على الخصوص :

- الوسائل والطرق والآلات التي يسمح باستعمالها في كل نوع من الصيد البحري ،

- الأصناف التي يسمح بمسكها ومميزاتها ،

- الكمية القصوى المسموح بصيدها في كل نوع ،

- الفترات وساعات غلق كل نوع من الصيد ،

- التدابير الخاصة بالنظام والشرطة في أماكن الصيد البحري .

أما المادة 11 منه فنصت على أنه : " يمكن للسلطة البحرية التابعة للولاية أن تتخذ الأحكام الملائمة للظروف والاحتياجات المحلية تطبيقا للمادة 10 أعلاه .

ويحدد قرار يصدر عن الوزير المكلف بالصيد البحري شروط تطبيق هذه المادة " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

.. أمـا بالنسبـة للضبـط الاداري الخـاص المتعلـق بحمايـة الأماكـن والآثـار التاريخيـة والطبيعيـة ، فقـد نصـت المـادة 1 من الأمـر رقـم 67ـ281 المؤرخ فـي 1967/12/20 ، والمتعلـق بالحفريـات وحمايـة الأماكـن ، والآثـار التاريخيـة والطبيعيـة علـى أن " الأموال المنقولـة والعقاريـة التي تنطـوي علـى مصلحـة وطنيـة من الناحيـة التاريخية والفنيـة ، وعلـم الآثـار والموجـودة فـي أو تحـت أرض العقـارات التابعـة لأملاك الدولـة العامـة والخاصـة للعمـالات وللبلديـات وللمؤسسـات العموميـة ، تكـون ملكـا للدولـة سـواء أكانـت هـذه العقـارات موضـوع أي امتياز أم لا .

لا يمكـن التصـرف فـي الأمـوال المنقولـة والعقاريـة ولا اتلافهـا بـدون اذن من الوزيـر المكلـف بالفنـون ، ولا يسـرى عليهـا التقادم " وخصـت احكامـه ، خاصـة المواد رقم 6ـ37ـ39ـ40ـ41 الى 46 ، وزيـر الثقافـة والفنـون أساسـا بهـذا الضبـط الخاص بحمايـة الأماكـن والآثـار التاريخيـة الطبيعيـة .

كمـا اعتـبرت المواد 73 و 74 الفقـرة 1 و 2 من الأمر السالف الذكـر ، كـل شخـص عمومـي أو خـاص ، بطـال أو مخصـص لـه أو أميـن لمكـان أو أثـر تاريخـي منقـول أو عقـاري مرتـب أو مقترح للترتيـب أو مقيـد في الاحصائيـة الاضافيـة ، حارسـا لـه ، تجب عليـه حمايتـه وحفظـه ، وينسحـب هـذا التكليـف أيضـا علـى العمـالات (الولايات حاليـا) والبلديـات .

وذلـك باتخـاذ جميـع التدابيـر والاجـراءات اللازمـة طبقا لما جـاء فـي المواد 37 و 45 من هـذا الأمـر .

كمـا خولـت المادتيـن 74 الفقـرة 3 و 75 منـه للوزيـر المكلـف بالفنـون ، أن يأمـر بعـد استطـلاع رأي اللجنـة الوطنيـة للآثـار والأماكـن التاريخيـة ، باتخـاذ جميـع التدابيـر التحفظيـة والمستعجلة ، فـي حالـة مـا اذا كانـت هـذه الآثـار والاماكـن معرضـة للخطـر ، ولـم تـرد المصلحـة المالكـة أو المخصـص لهـا أو المؤتمنـة عليهـا ، علـى الانـذار الموجـه اليهـا مـن طـرف الوزيـر المكلـف بالفنون ، ولـم تتخـذ التدابيـر اللازمـة لتلافـي هـذه الحالـة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المبحث الثالث : مسألة تنازع الاختصاص بين هيئة الضبط الاداري البلدي العام وهيئات الضبط الاداري العام والخاص

غنية عن البيان قلة الهيئات المختصة قانونيا بمباشرة سلطات الضبط الاداري العام ، لما لهذا الاخير من خطورة المساس بحريات وحقوق الافراد سواء بتنظيمها أو ضبطها صونا للنظام العام .

الا أنه نتيجة لتطور وظيفة الدولة الحديثة ، وتدخلها المتزايد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، أناط المشرع لبعض الهيئات المركزية والمحلية بسلطات الضبط الاداري الخاص على حد ماسبق بيانه - مما أفضى الى تعدد الهيئات المختصة بمباشرة هذه الوظيفة . الأمر الذي يؤدي الى احتمال قيام تنازع في الاختصاص بين هيئة الضبط الاداري البلدي العام من جهة ، وبين سلطات رئيس الجمهورية والوالي الخاصة بالضبط الاداري بالعام ، أو بين الهيئات المكلفة بمباشرة أنظمة الضبط الاداري الخاص من جهة أخرى . الأمر الذي دعانا الى معالجة هذه المسألة على ضوء الحلول المقدمة من طرف القضاء الاداري والفقه في المطلبين التاليين :

- المطلب الأول : تنازع الاختصاص بين هيئة الضبط الاداري البلدي العام والهيئات المكلفة بالضبط الاداري العام المركزي

فبالنسبة لهذه الحالة ، تجدر الاشارة أولا أن هدف سلطات الضبط الاداري العام سواء كان مركزيا أو محليا (بلديا) واحدا ، يتمثل في المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع من كل ما يخل أو يهدد بالاخلال به ، على حد تعبير المادة 237 من القانون البلدي التي عددت - على سبيل المثال لا الحصر - مجالات تدخل الضبط الاداري العام . اذا فليست طبيعة الأعمال أو التصرفات الخطيرة الواجب وقايتها ، هي التي تميز بين اختصاص ، هيئات الضبط الاداري العام ، فالاختصاص الموضوعي واحد ، بحل ما يميزها يتمثل في المجال الاقليمي التابع للاختصاص المكاني .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لكل هيئة لممارسة سلطاتها الضبطية .

أما عن تنازع الاختصاص المحتمل قيامه في هذه الحالة، فيتمثل في مدى صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في التدخل بوصفه الهيئة المكلفة أصلا بالضبط الاداري البلدي العام، في ميدان متعلق بحفظ النظام العام، سبق وأن نظم من طرف رئيس الجمهورية أو الوالي نظرا لخطورته على المستوى الوطني أو في حدود تراب الولاية .

في هذا الصدد استقرّ القضاء الاداري - وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي - على مبدأ مسلم به فقها في هذا النوع من التنازع، مفاده أن تدخل هيئة ادارية عليا، بناء على سلطة الضبط الاداري العام، لا يحول دون تدخل هيئة ادارية دنيا في ذات الموضوع لاحتمال قيام ظروف محلية تستدعي اجراءات وتدابير ضبطية أشدّ صرامة ووقعا من تلك التي تحكم القطر كله . ولهذا لا تملك السلطة الدنيا (هيئة الضبط الاداري البلدي العام) أن تضيف الى القرارات واللوائح التي تتخذها السلطة العليا (رئيس الجمهورية أو الوالي) الا ما يتضمن تشديدها ولا تملك التخفيف من حدّتها .

ومن تطبيقاته[1] حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1902/06/7 في قضية " Maire de Neris de bains " الذي جاء فيه " اذا كانت المادة 99 من قانون 05 أفريل 1884 تسمح للمحافظ باصدار قرارات تنظيمية خاصة بالضبط الاداري البلدي على مستوى كل بلديات المحافظة أو لبعضها، لا توجد أي نصوص قانونية تمنع رئيس البلدية أن يتخذ في الموضوع ذاته وعلى مستوى البلدية التابعة له لأسباب خاصة بهذه المحلية تدابير أشدّ صرامة " . وما يبرر هذا القضاء، هو أن مقتضيات ومتطلبات الحفاظ على النظام العام تتأثر بالظروف الزمنية والمكانية . فقد تبدو لائحة صادرة عن رئيس الجمهورية أو الوالي بناء على سلطاتها الخاصة بالضبط الاداري العام، كافية لتنظيم قطاع معين بالنسبة لأغلبية البلديات .

---

(1) - Henry Teitgen OP Cit P. 209 et 210

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الا أنــه قــد ينتـج تبعـا لظـروف محليـة خاصـة عـدم كفايتهـا لواحـدة منهـا • ومن عنـا أجـاز القضاء والفقـه لهيئة الضبـط الاداري البلـدي العـام أن تتدخـل فـي نفـس القطـاع بتدابيـر أشـد صرامـة ، مكملـة بذلـك اللائحـة العامـة الساريـة المفعـول لمواجهة الظروف المحليـة المستجـدة ، دون الانقـاص أو التخفيـف من أحكامهـا •

ومـا يؤكـد سلامـة عـذا التوجـه ، اقـرار المشـرّع لـه ، فمثلا نصـت المادة 318 من الأمـر رقم 74-107 المؤرخ فـي 1974/12/06 والمتضمـن قانـون المـرور على : " لا تحول أحكـام عـذا القانـون دون ممارسـة الحـق الممنـوح بالقوانـين والضوابـط الى الـولاة ورؤسـاء المجالـس الشعبيـة البلديـة ، فـي فـرض تدابيـر أشـد من الاجراءات المنصـوص عليهـا فـي عـذا القانـون . ضمـن حـدود سلطاتهم وعندما تقتضـي ذلـك مصلحـة الأمـن أو النظـام العـام" •

- المطلـب الثانـي : تنازع الاختصاص بين هيئة الضبط الاداري البلدي العـام وهيئة مكلفة بضبط اداري خـاص

تتمثـل عـذه الحالـة فـي قيـام تنـازع فـي الاختصاص بيـن هيئـة الضبـط الاداري البلـدي العـام وهيئـة مكلفـة بضبط اداري خاص ، بمعـنى هـل يحـق لرئيـس المجلـس الشعبـي البلـدي بصفته الضبطية التدخـل فـي تنظيـم موضـوع سبـق وأن خصـه المشـرّع بضبط اداري خـاص ؟ •

وقبـل التعـرض لهـذه المسألـة ، تجـدر الاشـارة أولا الـى أن النصـوص القانونيـة اذا مـا حـددت بدقـة عدفـا تسعـى الـى تحقيقـه عـن طريـق ضبـط اداري خـاص ، فانـه لا يسـوغ مثـلا لهيئـة الضبـط الاداري العـام أن تستعمـل سلطـة الضبط الاداري الخـاص الموكولـة لهـا فـي نفـس الوقـت ، بهـدف تحقيـق غـرض من أغـراض الضبـط الاداري العـام ، نظـرا لتعـارض ذلـك مع قاعـدة التخصص فـي الوظائـف الاداريـة اذ يشكـل انحرافـا في استعمال السلطة •

فمجلـس الدولـة الفرنسـي مثـلا ألغـى قـرارا صـادرا عـن محافـظ سـان وأواز (Seine et Oise) ، حيـث استخـدم عـذا المحافـظ سلطاتـه الضبطيـة الخاصـة بمجـاري الميـاه لمنـع نـزول الطائـرات العومائيـة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

في منطقة محددة ، ليس في صالح مجاري المياه ، بل حفاظا على أمن المناطق المجاورة بمنع التحليق أو النزول أو الهبوط على مياهها[1] .

وثانيا ، يجب التفرقة ـ في هذا الصدد ـ بين أنظمة الضبط الاداري الخاص التي لاتهدف الى الحفاظ على ناحية من نواحي النظام العام مثل الضبط الخاص بالآثار التاريخية أو المتاحف ... .

ـ فمثل هذا النوع لا يطرح مشكلة تنازع الاختصاص ، وبالتالي لا يحق لسلطة الضبط الاداري البلدي العام أن تتدخل في هذه الميادين ما دامت لا تتعلق بالنظام العام وأغراضه .

أما الصنف الثاني[2] فهو أنظمة الضبط الاداري الخاص التي تهدف الى حماية النظام العام الداخلي للميادين محل نشاطها وسداد سلطتها ، والحد من آثارها السلبية على النظام العام الخارجي .

وفي مثل هذا النوع يمكن تصور نشوء تنازع الاختصاص السالف ذكره . وحلا لهذه المسألة ، استقر القضاء الاداري على أن سلطات الضبط الاداري العام ، لاتملك حق التدخل في تنظيم موضوع أنشأ له المشرع ضبطا اداريا خاصا ، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم صادر عنه بتاريخ 20 يوليو 1935 في قضية Etablissement S.A.T.A.N. بعدم مشروعية تدخل رئيس البلدية كسلطة من سلطات الضبط الاداري البلدي، في مجال ضبط السكك الحديدية . وهو نوع من أنظمة الضبط الاداري الخاص.

الا أن ذلك لا يمنع من تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بناء على سلطته في مباشرة الضبط الاداري البلدي العام ، باستكمال

---

(1) - Henry Teitgen OP Cit P. 227.

(2) مثال ذلك الأمر رقم 67ـ51 المؤرخ في 1967/03/17 والمتضمن احداث الديوان المركزي للسينما الذي أسندت له بناء على المادة 2 فقرة 2 من هذا الأمر مهمة الرقابة على الانتاج السينمائي في كل التراب الوطني ، وذلك بتسليم التأشيرات الضرورية لعرض كل فيلم أجنبي أو وطني على التراب الوطني . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السادسة ، عدد 26 بتاريخ 1967/3/28 ص 250 (النسخة الفرنسية) أو المرسوم رقم 76ـ36 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بالحماية من اخطار الحريق والفزع في المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة عشرة ، عدد 21 بتاريخ 1976/03/12 ، ص 294 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أو التشديد في الاحكام المنظمة للضبط الاداري الخاص، اذا استهدف تحقيق الاغراض المبتغاة من قبل الضبط الاداري الخاص، بل لأسباب تتعلق بحماية النظام العام ـ وذلك في حالة قيام ظروف محلية بلدية معينة، أو لاتخاذ تدابير مؤقتة لمواجهة خطر داهم ناتج عن قيام ظروف استثنائية لم تكن في الحسبان، يخشى منه الاخلال بالنظام العام نظرا لتقاعس أو اعمال الهيئة المكلفة بالضبط الاداري الخاص في القيام بواجبها، أو لعدم تمكنها من مواجهته لعدم كفاية وسائلها، أو لوجود ثغرات في التنظيم اللائحي الصادر عنها، بشرط أن تتضمن ما من شأنه استكمالها، لا التخفيف منها أو مخالفتها، وتستنفذ حكمها بانتهاء الحالة الاستعجالية .

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المضمار حكمه[1] الصادر في 9 مارس 1982، الذي قضى فيه بأن سلطات الضبط الاداري الخاص التي أسندت الى رئيس البلدية بمقتضى المادة 55 من مرسوم 1973/10/31 المتعلق بالحماية ضدّ أخطار الحريق والفزع في المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور، لا تمنعه من استخدام سلطاته الخاصة بالضبط الاداري العام في هذا المجال .

وكذلك الحكم الصادر في 20 جويلية 1971، الذي قضى فيه بأن وجود سلطات ناتجة عن ضبط اداري خاص بالمناجم، لا تشكل عائقا في ممارسة رئيس البلدية لسلطات الضبط الاداري العام من أجل ضمان حماية الأراضي من الفيضانات ذات الطبيعة البحرية[2] .

وكذا حكمه[3] الصادر في 1925/2/25 في قضية (Belleng) الذي جاء فيه : " ان العمدة يملك استنادا الى ولايته في الضبط الاداري العام أن يأمر ـ رعاية للصحة العامة ـ بكافة التدابير الصحية المناسبة وخاصة بالنسبة للمحال العامة والخاصة التي يتردد عليها أو يقيم فيها المصابون بمرض الدرن، وذلك على الرغم من تنظيم ضبط خاص للوقاية من هذا المرض نيطت ولايته بمدير المقاطعة

---

(1) - Jurisclasseur Administratif N° 1 Année 1982. Fascicule 126-Z P. Paragraphe 94.

(2) - Jurisclasseur OP Cit Année 1979 P. 10 Paragraphe 99.

(3) انظر : محمود سعد الدين شريف ـ المرجع السابق ـ عام 1962، ص137 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

طبقـا للقانـون الصـادر في 1945/10/31".

وقـد ذهـب القضـاء الاداري الى أبعـد مـن ذلـك ، اذ تجـاوز كل الحـدود التي رسمها لهيئـة الضبـط الاداري البلـدي في استكمـال وتشديـد أحكـام اللائحـة الصـادرة عـن الهيئـة المالكـة لسلطة الضبـط الاداري الخـاص ، اذا مـا استدعـت ذلـك ضـرورة ماسـة للحفـاظ على النظـام العـام .

اذ لاتملـك هيئـة الضبـط الاداري البلـدي العام أن تمنع عـرض فيلـم سينمائـي أذنـت بـه السلطـة المركزيـة ، بحجـة أنـه مخـل بمقتضيـات الأخـلاق العامـة أو أنـه يمس بسمعـة البـلاد ، ما دامـت الهيئـة المكلفـة قانونيـا بالضبـط الاداري الخـاص المتعلـق بهذا المجال ، قـد فرغـت مـن تقديـره وسمحـت بعرضـه .

الا أن الحكـم[1] الصـادر عن محكمـة نيـس (   ) الادارية بتاريـخ 1955/07/11 أبـاح للعمـدة ذلك ، اذ عـول علـى عناصـر واعتبـارات محلية خاصـة تـبرر تدخلـه . كما لـو استنـد الى أن الفيلـم ينضـم بالسخريـة بقطـان الجهـة التي يعـرض فيهـا ، أو أن حساسيتهـم الخاصة بالنسبـة لنواحـي خلقيـة فـي الفيلـم ، تنـذر باثـارة شواجـر الفتنـة بينهـم والاضطـراب المـادي فـي محيطهـم .

---

(1) انظر د. محمود سعد الدين شريف ـ المرجع السابق ـ السنة 11 عام 1962 ص136.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصـل الثالـث : أعمال الضبط الاداري البلدي العام

يستفاد مما سبق بحثه ،وبالاستناد الى المفاهيم المتداولة على ألسنة الفقهاء حول نطاق ممارسة وظيفة الضبط الاداري البلدي العام ،أن الحريات الفردية والعامة تشكل المجال الاصلي لممارسة هذه الوظيفة .

الا أنه لو تمعنا في طبيعة وظيفة الضبط الاداري وهدفها وخصائصها ،لانتهينا الى أن هذا التحديد تجانبه الحقيقة في قطعيته .

ففضلا أن الحريات والنشاطات الفردية أو الجماعية تعد المجال الخصب لممارسة هيئة الضبط الاداري البلدي العام لصلاحياتها . الا أن ذلك لا يمنعها بوصفها المسؤولة عن حفظ النظام العام واستقراره من التدخل في تنظيم نشاط المرافق والمؤسسات سواء كانت عامة أو خاصة ،المهددة للأمن العام أو الصحة العامة أو المقلقة للراحة العامة أو المساعدة على تفسخ الآداب المتواضع عليها ، وخدش الحياء العام هذا من جهة .

ومن جهة ثانية ، فان تدخل هيئة الضبط الاداري البلدي العام الذي غالبا ما يأخذ طابع التنظيم والضبط وأحيانا التقييد لا يقتصر على حريات الافراد فقط ،بل يتعدى أيضا الى الحقوق والرخص التي يتمتعون بها من بعض حقوق الانتفاع بالمال العام أو المرافق العامة ، رغم ذلك تبقى حرياتهم ونشاطاتهم تمثل المجال الأصلي لتدخل سلطة الضبط الاداري البلدي العام ،نظرا لوثاقة الصلة بينهما قديما وحديثا ، ولكونها تعد منشأ الاخلال بالنظام العام اذا ما تعسف في استعمالها .

الا أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المضمار ، يتمثل في بيان الحريات والحقوق الخاضعة للمراقبة الوقائية التي يتكفل بها الضبط الاداري البلدي ؛ أهي جميع الحريات والحقوق أم صنف خاص منها فقط ؟ وهل له حق التدخل هذا سواء بالتنظيم أو التقييد دون الاستناد الى نص قانوني يبيح له ذلك ؟ .

ان محاولة الاجابة على هذا السؤال تستدعي منا الرجوع ثانية الى طبيعة وخصائص رقابة الضبط الاداري والغاية المرجوة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

منهما على حد ما سبق بيانه .

فبالاستناد الى ذلك ، تتجلى لنا الاجابة المتمثلة في القاعدة التقليدية التي مفادها أن مجال تدخل الضبط الاداري البلدي العام يتسع الى كل ما من شأنه الاخلال أو التهديد بالاخلال بالنظام العام المسؤول عن حمايته ، ما عدا ما حضره القانون صراحة وأسنده الى هيئة أخرى من هيئات الضبط الاداري العام المركزي أو الخاص.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي له أن ينظم أو يضبط كل الحريات أو النشاطات سواء التي نظمها القانون وبين صلاحياته ازاءها ، أو التي أقرها وترك أمر تنظيمها لسلطة الضبط الاداري البلدي العام في حدود ما تقتضيه متطلبات صيانة النظام العام .

من هنا نستخلص الملامح العريضة للاجابة عن الشطر الثاني من السؤال السابق ، فعلاوة على ما جاء في الاجابة السابقة فان المادة 151 من دستور 1976 قد خصت (المؤسسة التشريعية) ا المجلس الشعبي الوطني بتنظيم الحريات والحقوق[1].

اذ فمهمة تنظيم الحقوق والحريات ، يستقل بها المجلس الشعبي الوطني ببيان مداها وكيفيات ممارستها ورسم حدودها وتحديد صلاحيات هيئات الضبط الاداري ازاءها . وبناء على ذلك نخلص الى أن هيئة الضبط الاداري البلدي العام لايحق لها التدخل في النشاطات الفردية (الحريات والحقوق) تنظيما أو تقييدا ، الا بالقدر الذي تسمح به النصوص القانونية ، سواء كانت تشريعية[2] أو تنفيذية ، وأخضعته لمراقبتها الوقائية .

---

(1) راجع المادة 151 من دستور 1976 .

(2) ان مهمة الحفاظ على النظام العام يتولاها اساسا ضبطين الاول يسمى تشريعي ، ويتمثل في مجموعة النصوص التشريعية الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني والمتعلقة بتنظيم الحريات والحقوق الفردية والعامة بما يكفل وقاية النظام العام ، والمحددة لسلطات الهيئات الادارية المكلفة بالضبط الاداري (النوع الثاني) الذي تنحصر مهمته في حفظ النظام العام وصيانته عن طريق تنفيذ النصوص التشريعية المتعلقة بهذا المجال . وذلك باصدار الاوامر والمراسيم أو القرارات العامة أو الفردية تطبيقا للقواعد التشريعية الصادرة في هذا الشأن ، هادفة من وراء ذلك التنظيم الوقائي لممارسة الافراد لحرياتهم وحقوقهم بشكل يوافق مقتضيات صيانة النظام العام .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وذلك احتراما لمبدأ المشروعية شكلا وموضوعا ،واضفاء لصفة الشرعية على أعماله القانونية أو المادية الصادرة في هذا الشأن.

الا ان هذا الحل لا يمكن قبوله على اطلاقيته لتجاهله أولا لطبيعة وظيفة الضبط الاداري المستمدة أساسا من طبيعة الأشياء واحكام الضرورة ،ومقتضيات النظام العام المستجدة والمتغيرة، والمختلفة حسب الزمان والمكان . وثانيا لتغاضيه أيضا عن طبيعة الحريات والحقوق الفردية ،كون هذه الاخيرة أمور مجردة لا تظهر قيمتها ولا مداها الحقيقي الا بتجسيدها فعلا بممارستها في وسط اجتماعي منظم . مما ينتج عنه أن هذه الحريات لا تعتبر أمورا مطلقة عمياء لا هدف لها ما دام تحديد نطاقها والتمتع بها ،لا يتم الا بممارستها في وسط اجتماعي منظم . فهي لا تعني فقط اتيان كل ما لم يمنعه القانون أو لم يسمح لسلطة الضبط الاداري من النهي عنه ،بل الغضل أن تكون ممارستها مطابقة ومتفقة مع النظام القانوني أيضا وفيما يخصنا النظام العام .

لهذا يعتبر هذا الأخير شرطا اساسيا لممارسة الحقوق والحريات وتحقيق الغاية من استعمالهما ،فلا يتصور ممارسة الحرية أو التمتع بالحق في ظل الفوضى والاضطرابات دون توفر حد أدنى من الأمن والصحة والطمأنينة العامة ،فلو جاز نظريا تصور تحقيق النظام العام وصيانته على اساس أنه نتيجة عفوية أو ميكانيكية لتوازن الحريات والحقوق، فعمليا (واقعيا) يتعذر ذلك ، الأمر الذي يستلزم حمايته ووقايته من التعسف في استعمال هذه الحريات والحقوق ، وذلك بتنظيمها وضبطها بالقدر الذي يسمح ، باتخاذ نوع من التوازن والتوفيق بين ممارستها وكفالة النظام العام ،وذلك هو أساس ومحور مهمة الضبط الاداري البلدي العام . فسائق السيارة مثلا الذي يريد ممارسة حريته في التنقل بمخالفة قواعد المرور ، لا يعني أنه متمرد في سبيل حريته ،بل في سبيل اعدام حريات الآخرين في الحياة .

اذا فالتنظيم وأحيانا وللضرورة التقييد لحريات ونشاطات الأفراد ،هدفه أساسا توخي اعتداء حرية على أخرى، أو طغيانها عليها ، بحيث تقوم باسم الحرية فوضى لا حياة للحرية معها ، ولا عيش للحقوق في كنفها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهكـذا تبـدو أهميـة التنظيـم الوقائـي للحريـات والحقـوق ، حيـث يظهـر الـدور الايجابـي لوظيفـة الضبـط الاداري • فغالبا ما يكون التنظيـم والضبـط الوقائـي مساعـدا للحريـة وضروري لممارستهـا ، بشرط أن لا يتخـذ باسـم حمايـة النظـام العـام ذريعـة لخنق أو اعـدام الحريـة ، مما يـؤدي الـى التعسـف فـي استعمـال السلطـة والخروج عـن نطـاق المشروعيـة •

فبالاستنـاد الـى طبيعـة وظيفـة الضبـط الاداري وهدفهـا ، وطبيعـة الحريـات والحقـوق محل هـذه الوظيفـة •

وتأسيسـا علـى عموميـة نـص المادة 237 من القانون البلـدي الصريح فـي تكليفـه رئيـس المجلس الشعبـي البلـدي في وقايـة النظـام العـام وصونـه ، دون أن يحـدد علـى سبيـل الحصـر الأنشطـة والمجالات الـتي يمكـن أن يتدخـل بتنظيمهـا قيامـا بواجبـه •

نخلـص الـى صلاحيـة هيئـة الضبـط الاداري البلـدي العـام فـي التدخـل عـن طريـق التنظيـم الوقائـي فـي نشاطـات الأفـراد وملكياتهـم الخاصـة في الظـروف الاستعجاليـة أو العاديـة ، والتي لـم يسبـق للقانـون أن نظمهـا اما لصعوبـة التنبـو بهـا سلفا أو لتجاهلها ، والـتي يخشـى مـن تركهـا بـدون تنظيـم أن تخـلّ أو تهـدد بالاخلال بالنظـام العـام ، بشـرط أن يكـون هـذا التدخـل بالقـدر اللازم فقط لحمايـة النظـام العـام دون افراط أو تفريـط فـي ذلـك •

ولبلـوغ هيئـة الضبـط الاداري البلـدي العـام هـذه الغايـة ، لا بـدّ لهـا مـن أعمـال (أساليب) تستعملهـا فـي ذلـك •

اذ تتميز هذه الأخيرة ، بكونهـا ، أنهـا أعمـال ذات طابـع وقائـي أصـلا ، محكومـة بقواعـد قانونيـة مـن شأنهـا انشـاء مراكـز قانونيـة ، وتسودهـا غايـة مخصصـة هـي وقايـة النظـام العـام •

كمـا أن مقتضيـات البحـث العلمـي تستدعـي منـا الاشارة الى أن العمل الضابـط[1] ، هو أكثـر من أن يكـون مجـرّد وسيلـة في يـد هيئة الضبط الاداري ، تستعملهـا في ممارسـة صلاحياتهـا في هـذا المجال ، بل تصـرف

---

(1) انظر د • محمود سعد الدين شريف ـ المرجع السابق ـ السنة 12 عام 1964 ، ص 11 و 12 •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

اداري ، مستغرق لكافة عناصر التصرف الاداري القانوني • فبالاضافة الى التصرف وشكله ، فهو يرتكز على ارادة الهيئة المكلفة بممارسته ، وهذه الارادة لا تتحرك الا بباعث هو محرك نشاطها وسببه ، والمتمثل في ما وقع من تهديد بالاخلال بالنظام العام ، دفع هذه الارادة الى تحقيق غاية هي وقاية النظام العام بمدلوله الواسع •

أما محله فهو الاثر القانوني الذي ينتج عن هذا التصرف ، ومظهر التعبير عن هذه الارادة هو الأداة التي يفرغ فيها التصرف • وهذه الاداة تأخذ عدة أشكال ، ولأهمية تبيان هذه الانواع والمتمثلة في اعمال الضبط الاداري البلدي العام وتحليلها ـ

ارتأينا أن نخصص هذا الفصل لبحثها • حيث خصصنا المبحث الأول لقرارات الادارية الضبطية وعالجنا التنفيذ الجبري والجزاء الاداري في مبحث ثان •

ـ المبحث الأول : القرارات الادارية الضبطية

تعد هذه الاعمال ، من حيث كونها ، تنتمي الى طائفة الأعمال الادارية القانونية التي تصدر بناء على ارادة الادارة المنفردة ، يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه الهيئة المكلفة بممارسة وظيفة الضبط الاداري البلدي العام ، اذ نصت المادة 129 من القانون البلدي على : " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي القرارات البلدية في اجتماع المجلس التنفيذي قصد تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ومقررات المجلس التنفيذي كما يتخذ أي اجراء يتعلق باختصاصه " •

الا انها تنقسم من حيث مداها وعموميتها الى قرارات عامة تنظم فيها التدابير الوقائية وقرارات فردية تتخذ بموجبها هذه التدابير •

ـ المطلب الأول : القرارات العامة

وهي قرارات ادارية تتميز بعمومية وتجريد قواعدها ، فهي عامة تخاطب جميع الناس أو طائفة منهم دون تحديد لشخص أو أشخاص

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

مخاطبين بذواتهم ، ومجردة لا تستنفذ حكمها أو غرضها بمجرد تطبيقها على حالة أو شخص أو عدة أشخاص معينين .

وتبدو ضرورة وأهمية هذا العمل الضابط ، حيث يكتمل فيه التشريع المنظم لحريات الافراد . تتناوله قواعده بالايضاح والتفصيل بشرط عدم تعارض هذه اللوائح الضبطية مع التشريع وأحكام المراسيم واللوائح العامة العليا سواء من الناحية الموضوعية بمعنى ألا تعارضها في روحها ومنطق اتجاهها ، أو من الناحية الشكلية وتتمثل في ضرورة استنادها الى سند دستوري أو قانوني أو قضائي يبيح له ذلك . وفضلا عن ذلك فهي تعد ضمانة ضد تعسف هيئة الضبط الاداري البلدي وتحكمها في حريات وحقوق الافراد بتميزها أو ميلها لشخص دون آخر .

وتنقسم الى لوائح مؤقتة ولوائح دائمة ، تصدر الأولى لمواجهة أو تنظيم حالة مؤقتة لخطورتها على النظام العام مثالها اللائحة التي تقضي بمنع مرور السيارات أثناء قيام مظاهرة أو تجمع وينتهي مفعولها بانتهاء سبب صدورها .

أما الثانية فتمليها ظروف ومقتضيات دائمة لحفظ النظام العام مثل اللوائح المنظمة للمرور أو اللوائح الخاصة بمراقبة الاغذية أو المتعلقة(1) بالصحة العامة .

أما فيما يخص دخولها حيز التنفيذ فالأولى تنفذ مباشرة بعد ارسالها فورا الى الوالي ، اذ نصت المادة 130 من القانون البلدي على : " ترسل القرارات الصادرة فورا الى الوالي من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي " .

أما الثانية فلا يمكن تنفيذها الا بعد فوات مدة شهر من ارسالها ، حيث نصت المادة 131/1 من القانون البلدي على :
" لا تنفذ القرارات البلدية التي تتضمن أنظمة دائمة الا بعد شهر من ارسالها " .

---

(1) مثل القرار رقم 83/06 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين الحجل المتضمن منع تربية المواشي داخل المدينة اذ نصت المادة الاولى منه على : " يمنع في كل الاحوال تربية المواشي مهما كان نوعها داخل المدينة وذلك لحفظ الصحة ونظافة البلد وعدم سد قنوات تصريف المياه " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الا أنه اذا كانت متطلبات حماية النظام العام تستوجب تطبيقها فورا لتفادي ما من شأنه الاخلال بالنظام العام ، أجازت المادة 132 من القانون البلدي للوالي الأمر بتنفيذها فورا اذ جاء فيها : " يجوز للوالي في حالة الاستعجال ، الاذن بالتنفيذ الفوري لقرارات البلدية " .

ومن أهم المظاهر التي تتخذها قرارات الضبط الاداري العامة في تنظيمها وتقييدها لحريات الأفراد ما يلي :

أ ـ الحظر : وكقاعدة عامة يجب أن لا يكون مطلقا لتنافيه مع المبادئ القانونية العامة ، اذ الأصل في الحرية والتقييد استثناء ، ولهذا يكون الحظر جزئيا منصبا على نشاطات معينة ، ويطبق في أماكن معينة وأثناء أوقات محددة .

ب ـ الحصول على اذن سابق : وهو أقل شدة من الاجراء السابق ، حيث يشترط القرار الضبطي العام بمناسبة قيام الأفراد بنوع من النشاطات الفردية التي يخشى ـ اذا ما ترك الاتيان بها حرا للأفراد ـ أن يخلوا بالنظام العام ، الحصول على اذن سابق بالقيام بها من الجهة الادارية المختصة .

ج ـ التنظيم : ومفاده اصدار هيئة الضبط الاداري قرارا ضبطيا عاما يتضمن الشروط الواجب توافرها ، والطرق اللازمة الاتباع للقيام بنشاط فردي أو جماعي .

د ـ الاخطار : ويتمثل في اعلام صاحب أو منظمي النشاط هيئة الضبط الاداري البلدي بمباشرة نشاطه أو ممارسة حرية عامة .

المطلب الثاني : القرارات الفردية : وهي القرارات التي تصدر بصدد مخاطبة فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم أو تصدر بقصد تنظيم حالات معينة ، يستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها[1] . وقد تتضمن الامتناع عن القيام بعمل معين مثل القرار الخاص بمنع تجمع أو تفريق مظاهرة أو منع عرض فيلم أو مسرحية ... الخ . وقد

---

(1) انظر د . عامر احمد المختار ـ المرجع السابق ـ ص 38 .
عن د . محمود محمود حافظ ـ قرارات الضبط الاداري ـ دروس لطلبة الدكتوراه دبلوم العلوم الادارية ـ كلية الحقوق / جامعة القاهرة ـ عام 1963 / 1964 ـ ص 83 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تتضمن أمرا بالقيام بعمل معين كهدم حائط آيل للسقوط.

وبالنظر الى هذفها يجب على هيئة الضبط الاداري البلدي ـ عند اتخاذها لمثل هذه القرارات عامة كانت أو فردية ـ أن تبين للمخاطبين بها بوضوح ما هو الواجب أو الممنوع القيام به. أما فيما يخص كيفية دخولها حيز التنفيذ والزاميتها للأفراد المخاطبين بها، فنصت المادة 133 من القانون البلدي على: " لا يحتج بقرارات البلدية الا بعد اعلام المعنيين بها بطريق الاعلان أو التعليق كلما تضمنت أحكاما عامة، وبطريقة التبليغ الفردي في الحالات الأخرى".

وهذا بعد ارسالها فورا الى الوالي من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، على حسب ما نصت عليه المادة 130 من القانون البلدي السالفة الذكر.

وكون هذه القرارات لا تختلف عن سائر القرارات الادارية الأخرى الا من حيث الغائية، لذا فهي خاضعة للأحكام العامة التي تحكم القرارات الادارية ومن بينها، خضوعها للقواعد التشريعية واللائحية شكلا وموضوعا، اذ نصت المادة 131/2 من نفس القانون في هذا الصدد على: " يبطل الوالي كل قرار صادر مخالفا لقانون أو لأمر أو مرسوم. ويسوغ له الأسباب تخل بالنظام العام الايقاف المؤقت لتنفيذ القرارات البلدية". الا انه قد ينتج في بعض الحالات عن التطبيق الشامل للائحة ضبطية نتائج وخيمة، حيث تجد الادارة نفسها مضطرة بأن ترخص باستثناءات فردية مخالفة للقاعدة اللائحية العامة تفاديا لتلك النتائج.

ولهذا اشترط القضاء الاداري لاكتساب هذه الاستثناءات الصفة الشرعية ما يلي[1]:

1 ـ أن يكون القرار التنظيمي (اللائحة) نفسها قد أجازت هذا الاستثناء.

2 ـ أن لا تكون الاستثناءات المرخص بها تعسفية.

3 ـ أن تكون ضرورية، وملائمة للحفاظ على النظام العام، وأن تساوي الادارة بين الأفراد في التمتع بهذه الاستثناءات.

وفي هذا السياق جاء حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1932/2/13

(1) - Joan costagne OP Cit P. 43.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

موضحا هذه المتطلبات الخاصة لصيانة النظام العام ، مؤكدا خضوعها لمراقبة القاضي الاداري وهذا في قضية (Socité de la Grande Taverne) المتعلقة بتنظيم ضبطي لمراقص واماكن اللهو العمومية حيث رخص المجلس لرئيس البلدية بمنح استثناءات عن التنظيم السابق[1].

غير ان المسألة الجديرة بالاهتمام تتمثل في مدى ضرورة استناد القرارات الضبطية الفردية الى قواعد تنظيمية (لائحية) عامة أو بصفة أخرى هل يجوز اصدار قرار ضبطي فردي لا يعتبر تطبيقا لنص تشريعي أو لائحي ؟ للاجابة عن هذا التساؤل يجدر بنا فحصه من زاويتين .

فمن الناحية النظرية (الفقهية) ، وبالرجوع الى مبدأ المشروعية ، نكون ملزمين بالاجابة بالنفي ، وهذا ما حدى ببعض الفقهاء مثل هوريو ورولان الى القول بأنه لا توجد قرارات فردية مستقلة في القانون الاداري الفرنسي[2].

أما من الناحية التطبيقية (القضائية) فالقضاء الاداري لم يلتزم بالرأي الذي انتهى اليه الفقه بصورة مطلقة ، وربما يعود ذلك الى النظرة الفاحصة وملائمة التقدير التي يتمتع بهما القضاء الاداري الفرنسي وعلى رأسه مجلس الدولة .

فنظرا لقصور التشريع أو اللائحة عن معرفة المستجدات والظروف التي تظهر فجأة في المجتمع والتي من شأنها الاخلال بالنظام العام ، والتسيب فيه من ناحية وعدم[3] التطرق في أحكامها للتفصيلات

---

(1) - ... Des derogations spéciales à la reglomentation par lui édi... profit de tous les exploitants de bals publics se trouvent dan... situations analogues, en les traitant également sans préferenc... faveur, et dans la mesure ou ces dérogations seraient compatib... avec le maintien du bon ordre et de la tranquilité publique.

(2) - Jean castagné OP Cit P. 39 et 40

(3) راجع في هذا المعنى عامر احمد المختار – المرجع السابق – ص 86
ص د . محمد يعقوب السعيدي – مبادئ القانون الاداري – مطبعة الزهراء ، ص43 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الدقيقة التي يستلزمها تنظيم الحياة العملية اليومية من ناحية ثانية ، حيث تظهر بعض الحالات الخاصة التي لم تصدر في شأنها قواعد قانونية تحكمها ، هذا فضلا عن بطء صدورها ، ونظرا لموقف الفقه السلبي من هذه المسألة ، تجد الادارة نفسها مكبلة الايدي عاجزة عن صيانة النظام العام المسؤولة أساسا عن حفظه .

فاستنادا الى هذه الاعتبارات الواقعية وتفاديا لهذه النتيجة ، قضى مجلس الدولة الفرنسي بامكانية اصدار الادارة قرارات فردية لا تستند الى نص تشريعي أو لائحي بشروط هي :

(1) ألا يكون المشرع قد اشترط صدور قرار عام (لائحة) سابقة عن صدور هذه القرارات الفردية .

(2) أن يكون صدور القرار الفردي في نطاق الضبط الاداري العام .

(3) أن يكون هناك ظرف استثنائي يستلزم اتخاذ القرار الفردي (1).

ومن قضائه ، حكم مجلس الدولة الفرنسي بامكانية رئيس البلدية من اصدار قرار فردي بمنع موكب معين من شأنه الاخلال بالنظام العام ، رغم عدم وجود لوائح عامة خاصة بالمواكب في البلدية .

وليس معنى ذلك أن الادارة باصدارها لمثل هذه القرارات ، أنها لا تنفذ القانون أو لم تلتزم بحدوده ، بل تنفذه في اطاره العام تحقيقا المصلحة العامة .

الأمر الذي يترك للادارة حرية التقدير والملائمة للعنصر أو الظرف الذي يباشرا بغتة ، ولم يكن قد نظم بقانون أو لائحة ما دامت خاضعة ، في ذلك للرقابة القضائية ، تطبيقا للمبدأ القائل : " درأ المخاطر أسبق من جلب المنفعة " .

المبحث الثاني : التنفيذ المباشر (الجبري) والجزاء الاداري

فرغم عدم توفر العناصر القانونية للعمل الضبطي المنشيء في التنفيذ الجبري ، كونه لا يستحدث جديدا على ما أنشأه القرار الضبطي الفردي ، باعتباره اجراءا ماديا مهمته استنفاذ آثار

---

(1) - Jean Castagné OP Cit P. 40.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

القرار الضبطي الفردي وتحقيق أغراضه ، فهو يشترك بطابعه المادي الأخير مع الجزاء الاداري ، وذلك نظرا للطبيعة المركبة لهذا الأخير.

اذ تجتمع فيه العناصر القانونية للعمل الضبطي المنشىء والعناصر المادية لعملية التنفيذ الجبري .

بحيث تبرز فكرة الوجوب في هذين العملين ، لذا سنحاول تحليلهما بايجاز في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : التنفيذ المباشر (الجبري)

علاوة على الاسلوبين السابقين ، بامكان هيئة الضبط الاداري البلدي العام ، أن تلجأ الى تنفيذ قراراتها وأوامرها بطريقة مباشرة وقسرية (باستعمال القوة المادية) ، في حالة امتناع الافراد عن تنفيذها اختياريا ، دون حصولها على اذن سابق من القضاء . لذا يعتبر التنفيذ الجبري[1] من بين أهم امتيازات الادارة وأنجعها أثرا وهو مقصور على القرارات الادارية بصفة عامة ، وقرارات الضبط الاداري بصفة خاصة ، ودليل على تمشي فكرة السلطة في وظيفة الضبط .

ونظرا لخطورة هذا الامتياز على حريات الافراد ، كثر الجدل حوله ، فهناك من يفرق بين تنفيذ قرارات الضبط الاداري تنفيذا مباشرا لا يحتاج الى قسر أو اكراه مثل فصل موظف أو قرار بتعبيد طريق عام أو اقامة جسر أو رفض ترخيص فتح مقهى ، أو رفض اصدار جواز سفر ... الخ . أي القرارات التي تدور بين منح ميزة أو منفعة ولا تحتاج الى قوة مادية لتنفيذها ، وبين التنفيذ الجبري أو القسري الذي يفترض فيه أن المحكوم الذي يخاطب بتدبير الضبط الاداري لا يريد طواعية تحقيق أثره بالامتناع عما نهي عنه ، أو بالاقدام ايجابيا على مخالفة هذا النهي باتيان ما نهي عنه ، أو بوضع العوائق في طريق تنفيذ التدبير الضابط أو بمقاومة هذا التنفيذ بالفعل . ففي هذه الحالات تكون الادارة مضطرة الى استعمال القوة المادية ، أي قهر ارادة المحكوم (المخاطب) لتحقيق أثر تدبيرها الضبطي .

---

(1) راجع د . محمود سعد الدين شريف ـ المقال السابق ـ المرجع السابق ، السنة 12 عام 1964 ـ ص 44 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومن بين تطبيقات هذا الاسلوب ، الأمثلة التالية :

1 ــ هدم عقار مملوك لأحد الافراد .

2 ــ اعتقال شخص أو حجزه .

3 ــ تفريق مظاهرة أو موكب ممنوع بقرار .

4 ــ ابعاد اجنبي .

5 ــ نزع لافتات أو نشرات ملصقة على جدران من شأنها الاخلال بالنظام العام .

6 ــ اجتثاث اشجار معوقة للمرور .

7 ــ ايقاف ضابط المرور لأية سيارة لا تتوفر فيها شروط الأمن والمتانة .

8 ــ غلق محل لأحد الافراد ووضع ختم عليه .

وقد قدم الفقيه اعتبارات كثيرة تجد سندها في القانون الاداري تبريرا لامتياز الادارة في تنفيذ قراراتها الضبطية قهرا ، ومنها طبيعة وظيفة الضبط الاداري والغاية التي يسعى لتحقيقها ، فامتياز التنفيذ القسري المباشر ضروري لضمان تحقيق آثار القرارات الضبطية العاجلة التي يقتضيها صون النظام العام ، وبالتالي تحقيق الأمن وبث الطمأنينة ، ووقاية الصحة العامة والمحافظة على الآداب العامة . فلو انتظرت هيئة الضبط الاداري حكم القضاء لتنفيذ قراراتها العاجلة ، لأدى ذلك الى تعطيل وظيفتها وتفويت فرصة وقاية النظام العام ، ورعاية مقتضياته الملحة . وكذا تحقيق مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

كل هذه الاعتبارات المنطقية تجعل من عملية التنفيذ الجبري المباشر ، ليس حقا من حقوق الادارة ، بل واجبا من أهم واجباتها عند اصدارها لقراراتها الضبطية العاجلة . وتظهر سلامة هذا المبدأ في مجال الضبط الاداري ما دام يستمد سنده وشرعيته من مقتضيات الحفاظ على النظام العام ، لكونه ضرورة لا بدّ منها لتحقيق أغراضه . وهذا ما يفسر مسايرة وتفهم القضاء لموقف الادارة وحرصه على مساعدتها في أداء مهمتها .

الا أنه خوفا من تعسفها أحاط هذا الامتياز بسياج من الضمانات تتمثل في مجموعة من الشروط يجب أن تراعيها الادارة عند استعمالها لهذا الاسلوب ، ومنها وجوب اللجوء الى التنفيذ الجبري ، الا في ظل نص قانوني أو في حدود [illegible] .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقـد استقـرّ القضـاء علىأن لجـوء الادارة الى تنفيذ قراراتها قسـرا لا يكـون مشروعـا الا في[1] الحـالات التاليـة :

(1) يجب أن يكـون قرار الضبـط المراد تنفيذه جبـرا ،قرارا مشروعـا سـواء كان مستنـدا الـى نـص تشريعـي أو صدر تطبيقـا لقانـون دون النظـر الى شكلـه ،سـواء صدر مكتوبـا أو أمـرا شفهيـا •

(2) يجب أن يثبـت لدى الادارة امتنـاع الافراد عن التنفيـذ وفي هـذه الحالـة يجب علـى الادارة أن تـترك لهـم مهلـة كافيـة ومعقولـة مـن الوقـت لتنفيـذ القـرار المخاطبيـن بـه اختياريـا •

(3) يجب أن لا تلجـأ الادارة الى استعمـال القـوة الماديـة الا فـي حالة الضـرورةوالاستعجـال اتقـاء لمحـذور يتعلـق بالأمـن والصحـة **العامـة**، اذ القاعـدة تقـول " الضرورات تبيح المحظورات"

كمـا يجـب أن يقتصـر استعمـال القـوة الماديـة علـى الاجـراءات الضروريـة فقـط دون تجاوزهـا ، تطبيقـا للمبـدأ القائـل " الضرورة تقدر بقدرهـا " •

وقـد طبـق مجلـس[2] الدولـة الفرنسـي المبدأيـن السابقين فـي حكـم لـه صـدرفي 18/ 01/ 1924 في قضيـة (Société MAGG) حيـثأجـاز للعمـدة (Maire) في حالة الضـرورة حفظا للصحـة العامـة أن يأمـر بمصـادرة واتـلاف مـواد غذائيـة فاسـدة معروضـة للبيـع ، وحكمـه الصادر في 19 /03/ 1923 في قضيـة (René Benjamin) والـذي أجـاز للادارة منع الاجتماعـات العامـة اذا كـان المنع هـو الطريقـة الوحيـدة لتدارك ما قـد يترتـب علـى الاجتمـاع مـن خطـرعلى الأمـن •

---

(1) راجع ـ احمد عامر المختار ـ المرجع السابق ـ ص 52

عن د • فواد مهنا ـ القانون الاداري المصري والمقارن ـ ص 817 •

ـ د • محمود سعد الدين شريف ـ المقال السابق ـ المرجع السابق ـ السنة 12عام 1964 ص 50 •

ـ د • محمد كامل ليلى ـ نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري ـ دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء

مصر ملتزم الطبع والنشر ،دار الفكر العربي ،ص239 وما بعدها •

(2) راجع د • سليمان محمد الطماوي ـ النظرية العامة للقرارات الادارية ـ مصر ،دار الفكرالعربي ، الطبعة الرابعة ،عام 1976 ـ ص640ـ641•

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الثاني : الجزاء الاداري

ويقصد به : " (1) التدبير الشديد الوقع على الصالح المادي أو الأدبي للفرد ، وتتخذه الادارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام " .

وتتخذه الادارة باعتبارها صاحبة السلطة القائمة على مهمة الضبط الاداري وليس بوصفها قائمة مقام القضاء .

وله صور عدة منها المهنية[2] كسحب ترخيص أو مالية كالمصادرة أو مقيدة للحرية كالاعتقال أو المقيدة مؤقتا كسحب الترخيص مؤقتا

ومما سبق ، تظهر الطبيعة الوقائية لهذا التدبير ، لذا يعده أغلب الفقه أسلوبا من اساليب الضبط الاداري لكونه الغاية من اعماله ، هي صيانة النظام العام بمدلولاته السابقة الذكر . ففيه يختلط التدبير أو القرار بالتنفيذ ، وسمي بالجزاء لما له من مساس بحرية الافراد ونشاطاتهم المهنية وأموالهم . ويمكن تصنيفه الى جزاء اداري وقائي وآخر قمعي ، فالأول أنجع من الثاني ، وغايته اتقاء الاخلال بالنظام العام قبل وقوعه ، ويكون غالبا مؤقتا ، أما الثاني يعتبر قامعا لكون غايته تتمثل في معاقبة الشخص المسؤول على اخلال وقع ، ولذلك يكون غالبا نهائيا .

ويرى البعض[3] بحق أن الجزاء الاداري لا يخرج في طبيعته عن الأساليب السابقة فقد يكون تنفيذا للائحة أو قرارا فرديا تقوم الادارة بتنفيذه جبريا .

---

(1) انظر . محمود سعد الدين شريف - المقال السابق - المرجع السابق - السنة 12 عام 1964 ، ص 54 .

(2) مثال ذلك القرار الصادر عن والي ولاية الجزائر المنظم لمواقيت تموين التجار الموجودين ببلديات مدينة الجزائر بالمواد ، حيث حددها من الساعة 8 مساء الى منتصف الليل . كما نص أنه في حالة مخالفة هذه المواقيت ، فانه يتم تلقائيا مايلي : - غلق المحل حالا - حجز سيارة التموين ، هذا فضلا عن العقوبات المنصوص عليها في القوانين الجارية . أنظر جريدة الشعب اليومية الصادرة بتاريخ 1984/02/15 .

(3) انظر . محمود حلمي - نشاط الادارة - (الضبط الاداري - المرفق العام) مصر دار الفكر العربي ، الطبعة 1 عام 1967 - ص 22 و 23 .
و د . سعد الدين شريف - المرجع السابق - مجلة مجلس الدولة ، السنة 12 عام 1964 - ص 58 .

.../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومن التطبيقات(1) القضائية لهذا الأسلوب حكم محكمة القضاء الاداري المصرية ، الصادر بتاريخ 1959/04/21 ، حيث أبرزت فيه ابيجة الجزاء الاداري الوقائي على نحو واف ودقيق ، فقالت:

" ان لجهة الادارة القائمة على تطبيق القانون رقم 354 لسنة 1954 المعدل بالقانون رقم 359 لسنة 1956 الخاص بالمحال الصناعية والتجارية أن تسحب الترخيص بالطريق الاداري اذا تبين لها أن في استمرار ادارة محل ما خطرا داهما على الصحة ، أوعلى الأمن العام يتعذر تداركه ، ويستوي في ذلك نظرا لعموم النص واطلاقه ، أن يكون الخطر ناشئا عن ادارة المصنع في ذاته ، أو عن السلعة التي ينتجها المصنع ، اذ بلغ سوء صنعها حدا يهدد الصحة العامة ، والأمن العام بالخطر ، اذ لا محل للتفرقة بين الأمرين مادام أن نص المادة مطلق والخطر على الأمن العام والصحة العامة يهدد الجمهور في الحالتين " .

أما بالنسبة للوسائل البشرية المتاحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتجسيد قراراته المتعلقة بالضبط الاداري البلدي العام .

فله أن يستعين في ذلك برجال الشرطة البلدية التي يعمل أفرادها تحت سلطته ، وكذا رجال الدرك الوطني الموجودين على تراب البلدية .

حيث نصت المادة 235 الفقرة 2 من القانون البلدي على :

" ... وله أن يستعين عند الحاجة بالشرطة البلدية أو الدرك الوطني " .

وفيما يخص سلك(2) الشرطة البلدية الموضوع تحت سلطته ، فقد نصت المادتين 4و7 من المرسوم رقم 87 ـ 188 المؤرخ في 25 أوت 1987 والمتضمن احداث سلك الشرطة البلدية وتنظيمه وصلاحياته ، اذ جاء في المادة 4 منه ما يلي : " توضع فرقة الشرطة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس

---

(1) انظر د . محمود سعد الدين شريف ـ مجلة مجلس الدولة ، السنة 12 عام 1964 ص 59 .

(2) تجدر الاشارة الى ان القانون الاساسي الخاص باعوان الشرطة البلدية ، صدر بموجب المرسوم رقم 81ـ 265 المؤرخ في 03 أكتوبر 1981 . وحل هذا السلك بموجب المرسوم رقم 84ـ180 المؤرخ في 4 غشت 984 والمتضمن حل سلك الشرطة البلدية والذي نصت المادة 2 منه على : "تتولى المهام المسندة لأعوان الشرطة البلدية في اطار التنظيم المعمول به ، مصالح الامن الوطني والدرك الوطني في حدود صلاحيات واختصاصات كل منهما " أما المادة 4 منه فنصت على الغاء المرسوم رقم 81ـ261 السالف الذكر .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الشعبي البلدي ،لتمكينه من استخدام اختصاصاته القانونية في مجال الشرطة".

أما المادة 7 فعددت على سبيل المثال صلاحيات فرقة الشرطة البلدية بقولها : " تكلف فرقة الشرطة البلدية ،في اطار التشريع الجاري به العمل وأحكام المادتين 235 و 236 من الأمر رقم 67 ـ 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المذكور أعلاه ،بتطبيق التنظيمات البلدية ، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

وبهذه الصفة فهي تكلف على الخصوص بما يأتي :

1 ـ توفر الطمأنينة العمومية ،وسهولة العبور والمرور في الشوارع ،والطرق والساحات العمومية ، الواقعة في تراب البلدية ، ولا سيما أثناء ساعات دخول المؤسسات التعليمية والخروج منها .

2 ـ تقدم مساعدتها وعونها فيما يأتي :

ـ تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالتعمير ،وحفظ الصحة والنقاوة العمومية ، واحترام ذلك والحفاظ على اطار الحياة وحماية نوعية المياه .

ـ تطبيق احترام شرطة مراسم الدفن والمقابر ،واحترام ذلك.

ـ تطبيق مهام مراقبة المقابر والحدائق والمباني العمومية التابعة للمجلس الشعبي البلدي وحراستها .

ـ ضمان تسليم الاستدعاءات بجميع أنواعها .

يمكن لفرقة الشرطة البلدية أن تقوم عند الاقتضاء بكل مهام الأمن الوطني الأخرى أو ببعضها ، حسب الشروط التي يحددها وزير الداخلية بقرار".

كما سمحت المادة 9 من المرسوم رقم 87ـ188 المشار اليه أعلاه، لفرقة الشرطة البلدية ، عندما تستدعي الحالة ، أن تستعين باحدى مصالح الأمن أو الدرك الوطني الأقرب منها ،وأحالت لقرار وزاري مشترك لاحق بين وزير الداخلية ووزير الدفاع، تحديد كيفيات هذه الاستعانة .

وفي حالة عدم كفاية الوسائل المادية والبشرية ، المتاحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،لمكافحة الكوارث والجوائح (فيضانات حرائق ـ انجراف...) والتصدي للأخطار الناتجة عنها ،عليه اخطار

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الوالـي بذلـك فـورا والاستنجـاد بأعـوان الحمايـة المدنيـة ،كمـاأن له تقريـر التعبئـةلسكـان البلديـة ،وذلـك باتخـاذ الاجـراءات العاجلـة والضروريـة لتمكـين القادريـن منهـم علـى مساعدتـه •

هـذه أهـم أعمـال هيئـة الضبـط الاداري البلـدي العـام ، والوسائـل الـتي تستعـين بهـا لأداء هـذه الوظيفـة ،وان كانـت تبدو أشـد وطـأة وخطـورة علـى حريـات ونشاطـات الأفـراد ،الا أن امعان النظـر وشموليتـه لطبيعـة هـذه الأعمـال الوقائيـة وغاياتهـا وتقيدهـا بالضـرورة الملحـة ، وأخـيرا خضوعهـا لرقابـة القضـاء الغـاء وتعويضـا فـي حالـة خـروج الادارة عـن أصـول مبـدأ المشروعيـة ،مـن شـأنـه تبديـد هـذه المخـاوف وازالـة هـذا الحـذر •

نخلـص ممـا سلـف بيانـه الـى الصلاحيـات الواسعـة المخولـة قانونيـا وقضائيـا لهيئـة الضبـط الاداري البلـدي ، للنهـوض بواجـب رقايـة النظـام العـام وصيانتـه ، هـذا فضـلا عـن مـا أوصـت بـه وأكدتـه مختلـف التعليمـات[1] الصـادرة عـن رئيـس الجمهوريـة الأمـين العـام للحـزب ،ومـا حرصـت علـى تجسيـده عمليـا اللوائـح[2] الصادرة عـن اللجنـة المركزيـة ، بالاضافـة الـى تعليمـات[3] وزير الداخليـة فـي هـذا الميـدان •

الا أنـه بالرغـم مـن تعـدد القرارات السياسيـة والنصوص القانونيـة والتنظيميـة ،والحـرص الشديـد والاهتمـام الجـاد الذي توليـه الحكومـة فـي الآونـة الأخـيرة للنهـوض بهـذا المجـال ،تطهـيرا للمحيط وحمايـة للبيئـة بهـدف وقايـة الصحـة العامـة وتحسـين ظـروف معيشـة السكان • مـا يـزال يسجـل نقصـا واهمـالا فـي تجسيـد هـذه الصلاحيـات والمتابعـة الميدانيـة المستمـرة لتطبيقهـا في الواقـع اليومـي المعيـش

---

(1) وعلى سبيل المثال التعليمة رقم 18 الخاصة بتربية الأجيال الصاعدة وتوجيهها •

(2) مثلا لائحة الصحة العامة الصادرة عن اللجنة المركزية دورتها الرابعة المنعقدة ما بين 29 ــ 31 ديسمبر 1980 •
ولائحة السياسة الثقافية الصادرة عن اللجنة المركزية في دورتها الخامسة المنعقدة ما بين 29 ــ 30 جوان ــ 1 جويلية 1981 •

(3) على سبيل المثال التعليمة الوزارية رقم 176/43/1976 الصادرة في 15/12/1976 والمتعلقة بالنظافة والوقاية من الأوبئة والامراض الموضوعية •
والتعليمة الوزارية رقم 56 الصادرة في 06/06/1977 والمتعلقة بالتطهير•

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خاصة فيما يتعلق بحماية الأمن والسلامة العامة في الطرق العامة البلدية والولائية المتمثل في غياب اشارات المرور المنظمة لشبكة المرور والمبينة لمخاطر الطرق والأشغال المقامة عليها والانارة العامة المسجل على مستوى بعض البلديات اذ غالبا ما تسبب هذا الاهمال في عرقلة حركة المرور وحوادث، ذهب ضحيتها العديد من الأشخاص(1).

ومما نتج عن التهاون والتقصير في القيام بالرقابة القبلية (2) ، والسهر على احترام ومتابعة تطبيق أحكام قانون رخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للبناء والمراسيم المنفذة له ،أن ظهرت أحياء فوضوية شيدت مساكنها بصفة غير نظامية ولا شرعية على حساب أراضي معدة أصلا للفلاحة ، ودون مراعاة لمخططات التعمير البلدية بتجاهلها لأبسط الشروط الهادفة الى وقاية النظام العام • كذلك وضع السلطات العليا للدولة في مأزق حين كشفت النقاب عن هذه الظاهرة المضرّة بالاقتصاد الوطني والنظام القانوني للدولة •

فلجأت الى التهديم والاحالة على القضاء والتسوية الادارية مما نتج عنه حوادث أمنية خطيرة أثناء معالجة هذه الظاهرة وتطبيق أحكام القانون في هذا المجال •

أما فيما يخص الحفاظ على النظافة العامة ،وتجميل محيط البلديات وقاية للصحة العامة ،فيمكن الحديث بدون حرج عن الأهمال واللامبالاة من طرف هيئة الضبط الاداري البلدي في القيام بالرقابة الصحية الوقائية والسهر على فرض احترام قواعد النظافة العامة • علاوة على التقصير في الاضطلاع بالمهام المخولة لها قانونيا خاصة المتعلقة منها بدور استقبال الجمهور(3) اذ أصبحت هذه الأخيرة عبارة عن مؤسسات لتخريج المرضى منتشرة على مستوى غالبية

---

(1) انظر يومية المجاهد عدد 6133 الصادرة في 10/13/1985 ،ودائما على سبيل المثال العدد رقم 6967 الصادرة في 8/11/1987 •

(2) راجع نص خطاب رئيس الجمهورية الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني أمام الاجتماع المشترك للأمانة الدائمة للحزب والمنظمات الجماهيرية ،جريدة الشعب عدد 6618 بتاريخ 1985/02/05 •

(3) أنظر يومية الشعب عدد 6097 والعدد الصادر بتاريخ 29/12/1984 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

البلديات الجزائرية، رغم حملها لأسماء بريئة مثل مقهى - مطعم - فندق أو تسميات أدنى براءة مثل حانة - ملهى ... اذ يعود السبب - الذي جعل من مثل هذه المحلات بؤرا للأمراض - الى انعدام الشروط الصحية المتمثلة في نظافة الأدوات التي تستعملها، سواء لتقديم الطعام والشراب أو التجفيف أو الفراش... وغياب أجهزة الرقابة وانعدام التوعية الصحية، والحضور الدائم لطوائف المتشردين والمتسولين (أكثر الناس عرضة للأوبئة) وزيادة عدد العمال والدارسين بعيدا عن مساكنهم، الأمر الذي يزيد من حجم هذا الخطر على الصحة العامة[1] والاقتصاد الوطني، وذلك بالنظر الى الأثر السلبي الذي تخلفه هذه الظاهرة على ميزانية الدولة من حيث انشاء المرافق الصحية وتكوين وتوظيف اطاراتها (اطباء ممرضين عمالا) بالاضافة الى ما يدفع سنويا من عملة صعبة لاستيراد الأدوية والأجهزة الطبية اذ تتصدر الجزائر طليعة البلدان المستوردة للادوية، زيادة على ما تلحقه هذه الظاهرة من اضعاف لانتاجية العمل نتيجة لتدهور صحة العامل، وما يسجل سنويا من غياب بعامل مرضية، علاوة على عدم فعالية مراقبة[2] الأسعار الخيالية للخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات وبقية المحلات التجارية.

ناهيك عن صلاحياتها في تصريف المياه القذرة وتنظيم نقل الفضلات والنفايات المنزلية والحفاظ على الجمال الرونقي للطرقات ومحيط البلديات ...الخ. زد على ذلك التدهور الأخلاقي المتزايد[3]. اذ أصبحت دور اللهو والخمر التي يتزايد عددها والحدائق العمومية ودور السينما ... المخصصة أساسا للترقية الفكرية والمادية للمواطنين، التي تعتبر محور وأساس التنمية الوطنية الشاملة، خاصة في البلديات ذات الكثافة السكانية، تعمل على عكس ما خصصت من أجله، اذ أصبحت تشكل مجالات ترسو

(1) انظر يومية المجاهد الصادرة بتاريخ 1984/12/14 والعدد الصادر في 1984/01/5.

(2) انظر يومية المجاهد الصادرة في 1984/11/11.

(3) انظر يومية الشعب الصادرة بتاريخ 1985/02/24 عدد 6634.

.../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عندهــا الفئــة المتبعــة لخطــوات الفســاد والخــدش الحياء العام فــي الشوارع والحدائــق ، ولكــن تشجــع على تفســخ وانحــلال الأخـلاق خاصــة لــدى فئــة الشبــاب الذي يعيــش فراغــا روحيــا وثقافيــا ، يجعلــه يتشبـــث بكــل مــا هــو أجنــبي دون تمييــز بين مــا هــو صالح أو طالح لنفســه ولأمتــه • هــذا الفــراغ الناتــج أساســا عن العجــز أو التقصير للمرافــق والمؤسســات المكلفــة بالتكويــن السياســي والدينــي والمدنــي لأفــراد المجتمــع ، وعـ... ... الســياسة الثقافيــة الهادفــة الــى بنــاء الانســان الصالــح ، صــدّا لمخاطــر الغــزو الثقافــي الأجنــبي المهــددة لقيمنــا وأصالتنــا ، اذ سالــت الأقــلام وكثر الحديــث عن خطــر الغــزو الثقافــي علــى مستقبــل الأجيــال الصاعــدة وبالتالــي مستقبــل الأمــة • رغــم كــل ذلــك ما تــزال هــذه المؤسســات والسلطــات المسؤولــة عــن هــذا القطــاع الحيــوي للتنميــة الشاملــة ، تقــدم الداء كدواء •

وأمــام هــذه الوضعيــة الخطــيرة نقــترح ونطلــب من المشــرّع الوطــني أن يضــع قواعــد عمليــة هادفــة مــن شأنهــا صيانــة النظــام الخلقــي للمجـ... ... في الأماكــن العموميــة والمؤسســات المفتوحــة للجمهــور وضبــط مــا تقدمــه الوسائــل السمعيــة البصريــة ، وتحديــد الصلاحيــات والمسؤوليــات للسلطــات المكلفــة بالنهــوض بهــذا المجــال ، وذلــك قبــل أن يستفحــل هــذا الــداء ويستحيــل دواؤه ، اذ بــدأت تظهــر أعراضــه ونلمــس آثارهــا الوخيمــة حــتى علــى احــترام النظــام القانونــي للدولــة •

ومــرد هــذا الاهمــال والتقصــير فــي القيــام بهــذه الوظيفة علــى المستــوى البلــدي ، يعــود فــي رأينــا الــى السلبيــات التاليــة :

أولا : عــدم مراعــاة والأخــذ بعيــن الاعتبــار والحرص على توفر مقاييس[1] الكفــاءة والنزاهــة والالــتزام أثنــاء عمليــة اختيــار المترشحين لانتخابات المجالــس الشعبيــة البلديــة عامــة ، والنائــب الــذي يتولــى رئاســة المجلــس خاصــة ، الأمــر الــذي ينتــج عنــه تحمــل بعض النــواب لمسؤوليــة ادارة هــذه المؤسســات الأساسيــة ، دون تكويــن سابق ودرايــة بالقوانــين والأنظمــة الخاصــة بتسيــيرها وادارتهــا ، والــدور الأساسي

(1) نصت المادة 9 من دستور 22/ 11/ 1976 في هذا الصدد على : " يجب أن تتوفــر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام" •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المنوط بها تحقيقه، وبالتالي صلاحياته واختصاصاته في جميع المجالات. وفيما يخص دراستنا بأهمية الحفاظ على النظام العام على المستوى البلدي وأثره البارز على ترقية الحياة المادية والمعنوية للجماعة المحلية، والتنمية الوطنية الشاملة بجميع أبعادها. اذ يعد احترام هذا العامل ضمانة أكيدة لحسن سير هذه الهيئات المحلية، ونجاعة الرقابة الشعبية والسياسية على مستواها.

ثانيا: عدم دقة المصطلحات القانونية التي يستعملها المشرع في هذا المجال مثل كلمة "يسهر" أو "يراعي"، وبالتالي عدم تحديد لصلاحيات الهيئات المكلفة بوظيفة الضبط الاداري العام، تحديدا علميا دقيقا من شأنه تبديد كل تأويل خاطئ أو تداخل في الاختصاص الموضوعي والمكاني لكل هيئة من الهيئات المكلفة بوظيفة الضبط الاداري، سواء كان عاما أو خاصا تبيانا لمدى لمسؤولية كل هيئة عن أي اهمال أو تقصير في أداء هذا الواجب. هذا علاوة على نقص الموارد والوسائل المادية والبشرية والمالية المناسبة المسجل على مستوى بعض البلديات خاصة الصغيرة والنائية منها. الأمر الذي يؤثر سلبا على التطبيق الفعلي للصلاحيات المخولة لها في هذا المجال(1).

ثالثا: بالاضافة الى ما سبق، يلاحظ غياب الرقابة الشعبية التي تتولاها المجالس الشعبية(2) البلدية في كثير من البلديات، وضعف فعالية الرقابة السياسية على المستوى البلدي، التي تختص بها القسمات والمجالس التنسيقية البلدية، وعدم قيامها على الوجه الأكمل باختصاصاتها في تنشيط ومتابعة الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق التربية السياسية والاقتصادية والدينية،

---

(1) اذ نصت المادة 234/2 مكرر من القانون البلدي في هذا المضمار على: "ويجب أن يرفق كل اختصاص جديد يسند أو يخول للمجلس الشعبي البلدي بالموارد والوسائل الملائمة التي تمكنه من ممارسته".
وأنظر توصيات لجنة اللامركزية المنبثقة عن الندوة الوطنية الثالثة للتنمية المنعقدة من 24 الى 1985/02/26 جريدة الشعب عدد 6638 بتاريخ 27 /1985/02.

(2) انظر يومية الشعب عدد 6616 الصادرة بتاريخ 1985/2/3.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والمراقبة والمتابعة الميدانية لمدى تنفيذ قراراتها في هذا المجال . اذ يقتصر نشاط الهيئات المكلفة بالرقابة الشعبية أو السياسية وقيامهما بدورهما على مستوى غالب البلديات الجزائرية، على حلول بعض المناسبات أو بمناسبة الزيارات التفقدية للسلطات العليا لمقار هذه البلديات . هذا مع تسليمنا – وعلى حد ما سبق ذكره – أن قضية الحفاظ على النظام العام مهمة دائمة ومستمرة وليست قضية مناسبات ، يشترك ويتعاون على تحقيقها كل من السلطات المحلية وأفراد [1] الجماعة المحلية كل في حدود ما يقتضيه واجبه القيام به .

(1) حيث نص الميثاق الوطني 1976 في الصفحة 74 الفقرة 2 و 4 على : واذا كانت الدولة الاشتراكية تضمن حرية وحقوق المواطنين ، فانها بالاضافة الى ذلك ، تحدد واجباتهم نحو المجتمع . لأن تطور البلاد وارتفاع المستوى المعيشي للجماهير الشعبية ، يتوقفان بالدرجة الأولى على التزام كل مواطن بأداء واجباته وتطوير الحس المدني وروح التضامن الوطني ... ... ان الدولة الاشتراكية هي اداة لتحقيق المطامح الشعبية . ولا تستطيع أن تضطلع بمهمتها ، الا عندما يساهم جميع المواطنين في بسط سلطانها . وهكذا فان الانضباط المدني ، وتطبيق القانون ، والاخلاص للصالح العام ، واحترام الأملاك العمومية ، تشكل واجبات لا يقتصر القيام بها على أعوان الدولة فقط ، بل هي واجب مقدس على كل مواطن" .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الباب الثاني: حدود الضبط الاداري البلدي

بعد بحثنا ، ومعالجتنا للنظام القانوني للضبط الاداري البلدي ، ومعرفة الصلاحيات الواسعة المخولة قانونيا وقضائيا لهيئة الضبط الاداري البلدي ، بهدف كفالة ووقاية النظام العام ضمن حدود البلدية ،

يبقى لنا أن نتساءل عن الحدود التي يجب أن تتوقف عندها هذه الهيئة ، أو الشروط التي يجب أن تراعيها في ممارستها لهذه الصلاحيات تجاه حريات وحقوق الأفراد - باعتبار هذه الأخيرة منشئ الاخلال أو التهديد بالاخلال بالنظام العام هذا من جهة أولى .

ومن جهة ثانية ، تبيان وتقييم الضمانات التي تكفل حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة خروج هيئة الضبط الاداري البلدي عن هذه الحدود ، بتجاوزها أو تعسفها أو انحرافها في استعمال سلطاتها .

حيث تناولنا في فصل أول من هذا الباب الحدود القضائية والقانونية للعلاقة بين الحرية والنظام العام ، وفي فصل ثان عملية الرقابة على أعمال الضبط الاداري البلدي .

- الفصل الأول : حدود مصدرها أصول التفسير القضائي للعلاقة بين الحرية والنظام العام والنظام القانوني للحريات العامة

انطلاقا من الصراع الدائم والتقليدي بين الحرية وهدف النشاط الضابط ، هذا الصراع الذي يحسم عادة بمحاولة التوفيق والملائمة بينهما .

الا أن هذا التوفيق والتوليف ولو كان مقبولا نظريا ، وذلك استنادا الى قانونية ووقائية وظيفة الضبط الاداري ، التي تستوجب على الهيئة المكلفة بها أن تعمل على ايجاد نوع من التوازن الطبيعي والملائمة بين ممارسة الأفراد لحرياتهم

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وحقوقهـم والحفاظ على النظام العام ٠

فعمليا ، غالبا ما يحسم على حساب الحرية باسم حماية النظام العام ٠ وبالنظر أيضا لكيفية تنظيم المشرّع للحريات وتبيانه لمعالمها ، ومدى الصلاحيات التي خولها لهيئة الضبط الاداري البلدي حفاظا على النظام العام ٠ الأمر الذي من شأنه تمكيننا من معرفة الحدود التي يجب على هيئة الضبط الاداري البلدي أن لا تتعداها بمناسبة ممارستها لصلاحياتها ما دام النظام العام - على حد ما سبق تفصيله - لا يعتبر مشنقة لخنق الحريات ، لكون هذه الأخيرة تمثل قيدا على صلاحيات الضبط الاداري اذا ما حدد القانون سعتها ومعالم حدودها ٠

الا أن هذه المقولة ، هي أيضا لا يمكن تقبلها على اطلاقها ، وهذا لكون العلاقة بين طريقة تنظيم المشرّع لهذه الحريات ومدى الصلاحيات التي خولها للهيئة المكلفة بالضبط الاداري البلدي ، ليست علاقة مضبوطة ومحتمة دائما ٠ وهذا لسبب واحد مرده الى أن هدف الضبط الاداري المتمثل في حماية النظام العام وصونه ، ليس فكرة قانونية جامدة ، بل مرنة تتأثر بظروف زمانية ومكانية مختلفة ومفاجئة ٠ فكثيرا ما تصطدم هيئة الضبط الاداري البلدي بأخطار وملابسات مباغتة ، يستحيل على المشرّع التنبؤ بها ، وبالتالي تحديد الاجراءات الكفيلة لمواجهتها صونا للنظام العام ، زيادة على عزوفه أحيانا عن حماية بعض ضروب النشاط ٠ هذا فضلا على أن النصوص القانونية والتنظيمية - كما سبق أن رأينا - والتي أسبغت على رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات الضبط الاداري البلدي ، وردت في صيغ عامة سواء من حيث مداها أو نطاق ممارستها ، وأساليب تطبيقها والوسائل المستعملة بها في ذلك ، دون أن تتضمن تحديدا دقيقا لسعة هذه السلطات وحدودها ٠

أمام هذه النتيجة ، جاء تساؤلنا عن حدود الضبط الاداري البلدي ٠ وقبل التعرض لهذه المسألة ، تجب الاشارة الى أن عدم تكفل القانون بتحديد صلاحيات الضبط الاداري البلدي وتبيان وسائله

٠٠/٠٠٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

في تحقيق أهدافه على وجه من الدقة ،أو عدم نصه على بعض الحالات الاستثنائية التي كثيرا ما تكون نتاج ظروف وملابسات مفاجئة ومتغيرة .

لا يعني ان صلاحيات الضبط الاداري البلدي غير محددة ، وبالتالي لا يبرر استعماله لأية وسيلة كانت ، فالغاية لا تبرر الوسيلة،

بل ينبغي أن تكون الوسيلة مشروعة ،يحرم عليها مس حريات وحقوق الأفراد ،بدون مقتضى مشروع يتطلبه صون النظام العام وحمايته .

ومن ثمّ وجب على هيئة الضبط الاداري البلدي التوفيق والملاءمة بين كفالة حريات وحقوق الأفراد وحماية النظام العام برعاية مقتضياته .

واستنادا الى هذا التوفيق باعتباره المهمة الأساسية للضبط الاداري ،تستخلص حدود الضبط الاداري البلدي ، اذ يصبح هذا التوفيق والملاءمة (التوازن الطبيعي) مسألة قانونية ، يختص القضاء بالفصل فيها بضوابط يستخلصها من أبعاد الحريات في صلتها بالنظام العام ،ومن القيود التي يجوز فرضها على هذه الحريات حفاظا على النظام العام .

كل ذلك على هدى الوقائع المادية أو القانونية التي تدفع هيئة الضبط الاداري البلدي للتدخل ، مراعيا في ذلك مدى سلامة تقديرها لملاءمة ومشروعية تدبيرها الضابط ازاء هذه الوقائع. فكان لاجتهاد القضاء الاداري في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القانون والقضاء ،والقضاء العادي في الدول ذات نظام وحدة القضاء والقانون، الأثر البارز في هذا الصدد .

من حيث وضعه لأصول قضائية للتفسير الصحيح للعلاقة بين الحرية والنظام العام حلا لهذا النزاع . وذلك بمناسبة فصله في دعاوي تجاوز السلطة المقدمة من طرف الافراد المتضررين من قرارات وتدابير الضبط الاداري .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومن خلال هذه الاصول ، استنبط الفقه[1] معالم حدود الضبط الاداري ، التي لا يجوز للهيئة المكلفة به ، أن تتعداها في ممارستها لسلطاتها .

رد بعضها الى هدف النشاط الضابط والاخرى للحرية . واستنادا الى ما تقدم ، سنعالج في المبحث الأول الحدود التي مردها الى الحرية وهدف النشاط الضابط ونستعرض في المبحث الثاني بعض الحريات العامة كقيد على صلاحيات الضبط الاداري .

- المبحث الأول : حدود مصادرها هدف التدبير الضابط والحرية

تبعا لما سلف ذكره ، سنتناول في المطلب الأول الحدود التي مصدرها هدف النشاط الضابط ، وفي المطلب الثاني الحدود التي تجد مصدرها في مكانة الحرية في النظام الدستوري للدولة .

- المطلب الأول : حدود مصدرها هدف النشاط الضابط

وتتمثل في الشروط التي استخلصها القضاء الاداري من الأوضاع العملية والتطبيقية في التوفيق بين مطالب الحرية ومقتضيات وقاية النظام العام ، حيث اشترط - لكي يكتسب التدبير الضابط صفة الشرعية - أن يلتزم الأوضاع والشروط التالية :

أن يكون ضروريا : ومفاده ، أن سلطة الضبط الاداري البلدي ملزمة ، باتخاذ التدابير الضرورية والكافية لاتقاء الأخطار المهددة للنظام العام ، وذلك بالقدر الضروري فقط لمواجهتها والحد من آثارها المهددة للنظام العام . فمقتضى تحقق شرط الضرورة ، هو أن يكون ما ينطوي عليه التدبير الضابط المقيد أو المنظم للحرية في مستوى جسامة الاخلال بالنظام العام الذي يهدف الى اتقائه .

أي أن يكون هذا التدبير الضابط ومدى تضييقه للحرية ،

---

(1) راجع د. محمود سعد الدين شريف - المقال السابق - المرجع السابق - السنة 12 عام 1964 ص 79 وما بعدها .
و عامر احمد المختار - المرجع السابق - ص 125 وما بعدها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

متناسبا مع جسامة الخطر المهدد للنظام العام ، وذلك بالنظر الى مرتبة الحرية المراد ضبطها من جهة ، ودرجة الاخلال بالنظام العام من جهة ثانية .

ومن تطبيقات القضاء لهذه القاعدة مثلا ، صدور تنظيم ضابط بتحديد مدّة الوقوف بالسيارة في شارع معين أمام مداخل المنازل ، على قدر الحاجة الى الصعود والنزول ، ومنع هذا الوقوف في أي مكان آخر ، اذا جاوز هذه المدة مع اباحته في مكان قريب من ذلك مجانا .

فهذا التنظيم الضابط لا يمكن القول أنه تعدّى حدود التناسب المطلوب لانه راعى عدة اعتبارات، ولم يفضل أحدهم على الآخر ، فلم ينظر فقط الى كثافة الزحام في هذا الشارع وما ينجم عنه من خطر على أمن المارة ، بل راعى حقوق أصحاب منافذ الطرق في الانتفاع المعقول بمساكنهم وممارسة مهنهم في محالهم التجارية ، حيث نفس عن هذه الحرية بتهيئة مواقف مجانية لوقوف السيارات في حالة استطالة الوقوف ومجاوزته للمدة المقررة . فتظهر جسامة القيود ومداها متناسبة مع خطورة الاضطراب المراد توقيه تأمينا للمرور ، وغير متعارضة مع الحرية وطبيعتها ، حيث لم يتق الاخلال بأمن المارة على حساب الحرية ، ولم تدفع هذه الاخيرة ثمنا باهضا حماية لهذا الأمن ، وذلك بالنظر الى ملائمة الموازنة أو التناسب الرشيد بين متطلبات حماية أمن المرور والحرص على مقومات الحرية[1] .

اذا فقاعدة ضرورة انسجام وتناسب تدبير الضبط مع الاسباب الواقعية التي يخشى منها الاخلال بالنظام العام من المسائل القانونية التي يتحراها القضاء ، والتي من شأنها تقييد سلطة الضبط الاداري البلدي من حيث وجوبية تناسب أساليبه وتدابيره مع ضرورة الحفاظ على النظام العام . وفي هذا الصدد جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1933/03/19 مايلي[2]: " ان احتمال وقوع الاضطراب

---

(1) انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1931/12/11 في قضية Ligue pour la défense du commerce parisien منشور بمجلة سيري 1933 القسم الثالث، ص157 وبه تعليق للاستاذ M. Mestére عن د. محمود سعد الدين شريف، المقال السابق، المرجع السابق، السنة 12 عام 1964 ، ص 85 .

(2) انظر، د. زين العابدين بركات ـ المرجع السابق ـ ص 498 .

..../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والفوضى الذي يدعيه رئيس بلدية مدينة ... ليس مؤيدا بأسباب تعتبر على درجة من الخطورة ، بحيث كانت تستدعي من رئيس البلدية اللجوء الى وسيلة منع المحاضرة المعلن عنها" .

- **أن يكون التدبير فعالا** : أي أن يكون التدبير مجديا وفعالا في وقاية النظام العام من الخطر الذي يهدده ، والا كان مقيدا للحرية بدون موجب ، الامر الذي يستوجب الغاءه . وعموما لا يثير شرط فعالية التدبير الضابط خلافا . وهذا لكون هيئة الضبط الاداري البلدي ، غالبا ما تتحرى أكفل وأنجع التدابير لدرء الاخلال بالنظام العام وصونه .

أن يكون التدبير معقولا : وتتمثل معقولية التدبير الضابط في التكليف الملقى على واجب هيئة الضبط الاداري في أمر المحكومين باتقاء كل مظاهر الاخلال بالنظام العام ، أو ما من شأنه التهديد بالاخلال به . عن طريق تبصيرهم بالنصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الحريات والحقوق واعلامهم بهدف التدبير الضبطي ، ثم ترك الحرية للمواطنين في اختيار الوسائل المعقولة والكفيلة باتقاء المخاطر المهددة للنظام العام .

ومن استقراء أحكام القضاء في هذا المضمار ، نجد أن هذه الحرية في اختيار الوسيلة محددة في مجال الملكية الخاصة ، وعلاقتها بحماية الصحة العامة . ومن الاستثناءات التي أوردها القضاء الاداري عن هذه القاعدة ما يلي :

(1) عدم تطبيق هذه القاعدة ، اذا كانت التدابير الضبطية لا بد منها ، الا اذا كانت موحدة لاتقاء الخطر المراد تجنبه حفاظا على النظام العام ، اذ يكمن مجال تطبيق هذا الاستثناء خاصة في قضية حماية أمن المارة في الطريق العام .

(2) لا يمكن اعمال القاعدة السابقة في مواجهة اضطراب خطير يخشى منه اخلال جسيم بالنظام العام ، وخاصة في الحالات المستعجلة حيث لا يعقل أن هذه الظروف الاستثنائية والمستعجلة تترك للمحكومين فرصة اختيار الوسائل الكفيلة بدرئها ، اذ يتعين على هيئة الضبط الاداري البلدي ، التدخل العاجل باتخاذ التدابير

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الكافيلة والناجعة لدرء هذه المخاطر ،بدل أن توكل ذلك الى المحكومين في مجانبتها .

(3) أما الاستثناء الاخير فيتمثل في عدم جواز تسرك حرية اختيار الوسائل لذوي الشأن اذا وجدت، سوى وسيلة وحيدة فعالة ،أو في حالة نص القانون على وسيلة محددة لتقاء الاخلال بالنظام العام .

- المطلب الثاني : حدود مصدرها الحرية

من المبادئ المسلمة في علم القانون ،أن الحريات والحقوق التي كفلها الدستور ورسم اطارها أو التي تضمنتها القوانين، تشكل حاجزا منيعا ، يجب أن تتوقف عنده هيئة الضبط الاداري في ممارستها لوظيفتها ، حيث يمنع عليها في غير الظروف الاستثنائية ،تعطيلها او الحد من سعتها . وينسحب ذلك أيضا بالنسبة للحريات التي ينص عليها القانون ،ولم يبين أبعادها . فلا يستطيع التدبير الضابط ،أن يذهب الى حد خنق هذه الحريات ، ومن خلال هذه المكانة التي تحتلها الحرية في النظام القانوني للدولة ،أرسى القضاء الاداري معالم هذه الحدود في :

- عدم جواز المنع المطلق للحرية : ومفاد هذه القاعدة يوجب على هيئة الضبط الاداري البلدي الامتناع عن تضمين تدابيرها المختلفة ،ما من شأنه منع ممارسة الحريات الفردية أو العامة منعا عاما ومطلقا ،لأن الأصل في ممارسة الحرية والاستثناء في تقييدها . حيث لم يحظى هذا التعطيل العام والمطلق للحرية بأي تأييد من طرف القضاء الاداري وأقصى ما أباحه لهيئات الضبط الاداري ،هو أن يكون هذا المنع لأجل موقت وصادر لمواجهة ظروف معينة ، ويرفع بزوال مقتضياته .

أما المنع المطلق لها ،فلا يسمح به الا لأسباب جدية ومحدقة يخشى منها فعلا الاخلال الجسيم بالنظام العام ،وذلك

بشرط أن ترد عليه استثناءات مشروعة لصالح الحريسات الاخرى • ومن تطبيقات القضاء الاداري في هذا المضمار ،حكم(1) مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 16 /1958/04 قي قضية Commune de Roquefort الذي قضى فيه بأن الخطر المطلق للوقوف بالسيارة أو أيضا للمرور في طريق معين ، لا بد أن يراعي حقوق أصحاب منافذ التطرق • (Riverains de la voie Publib) واحتياجات سيارات الاسعاف والاطباء•••الخ

- التناسب العكسي بين اجراءات الضبط الاداري والحريات التي تواجهها :
أقر القضاء الاداري هذه القاعدة ،مستندا الى تفاوت مراتب الحريات • هذا التفاوت المستخلص من تفاوت الحماية القانونية المقررة لأنواعها المختلفة • فمراقبة الحرية تظهر من خلال الصلاحيات المخولة لهيئة الضبط الاداري حيالها ، من حيث وجوبية تناسب التدابير الضابط مع مرتبة الحرية التي يتناولها فيشتد ويقوى عند ما تكون الحرية غير أساسية وتقع ممارستها في طريق أو مكان عامين •

ويتضاءل أمام حرية أساسية وعزيزة على المشرع حماها ونظمها بنصوص قانونية ، تمارس في ملكيات خاصة ، أو اعمال القاعدة السالفة الذكر بالاستناد الى خطورة الحرية على النظام العام • ومن التطبيقات القديمة للقضاء الاداري لهذه القاعدة حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1930/05/30 في قضية (Beangé) ، حيث قضى بأنه اذا كان اختصاص منع تنقل (مشي) المستحمين بألبسة مخالفة للحياء في الطرق والأماكن العمومية يعود لرئيس البلدية • لا يمكن لهذا الاخير أن يمنع بصفة عامة ، التنقل في بذلة الاستحمام (Costume de bain) أو بذلة الحمام (Peignoir) •

- تفسير الشك لصالح الحرية : وتبعا للقاعدة السالفة ، أرسى القضاء الاداري قاعدة أخرى استقاها من المبدأ القائل ، بأن الحرية هي الأصل والقيد استثناء ، بعدم صحة وشرعية التضحية

---

(1) - Jean singer OP Cit P. 406 et Suite.

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بحريـة عند تفسير النصوص القانونية المقيدة لحرية أخرى أدنى منهـا أو أسمى منزلـة ، بمعنى تفسير الشك لصالح هذه الحرية . فاستوجب القاضي الاداري في هذا الصدد على هيئة الضبط الاداري ،أن تراعي وتحرس على مظهر الحرية بذاته ،حتى ولو قام مقتضى من النظام العام لتعطيلها ، وذلك بمحاولة حمايتها اذا ما كان ذلك ممكنا .

نخلص مما سبق ، الى أن هذه الحدود التي أرسى القضاء الاداري معالمها بمناسبة تفسيره للعلاقة بين الحرية والنظام ، تعتبر كدروس يجب على هيئات الضبط الاداري استيعابها والتقيد بها واحترامها ، لتضمن لقراراتها الصادرة تطبيقا لصلاحياتها المتعلقة بالضبط الاداري صفة الشرعية القانونية وحسن الملاءمة الادارية .

المبحث الثاني : الحريات العامة كقيد على صلاحيات الضبط الاداري البلدي

وقفنا في المبحث السابق ، على معالم الحدود التي وضعها القضاء الاداري ،لهيئة الضبط الاداري البلدي ، والتي أوجبت عليها أن تراعيها في ممارستها لسلطاتها .

الا أن السؤال الذي يفرض نفسه في هذا الصدد ، يتمثل في ما هية الضمانة التي تكفل للافراد حماية حرياتهم وحقوقهم ، في حالة ما اذا تعدت هيئة الضبط الاداري البلدي هذه الحدود بتعسفها أو تجاوزها أو انحرافها في استعمال سلطاتها ؟ .

تتجلى الاجابة عن هذا التساؤل أولا ، في الاساس النظري لهذه الضمانة ، الذي نجد سنده[1] الدستوري في دستور 1976 باعتباره المصدر الاساسي المستوحى من المصدر الاسمى (الميثاق

---

(1) - AZIZ BEN MAGHSOULA " l'expression et les garanties des libertés fondamentales et des droits de l'homme et du citoyen dans la constitution du 22.11.76 ".
Revue des siences juridiques economiques et politiques, Univers[illegible] d'Alger Institut de Droit Volume XXI N° 2 Juin 1984 P. 453

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الوطني لسنة 1976 قم الميثاق الوطني لسنة 1986) لمبدأ المشروعية • من حيث تبيانه لحقوق وحريات الافراد من جهة، ومن جهة أخرى رسمه للحدود الوظيفية لكل مؤسسة من مؤسسات الدولة •

اذ أفرد فصلا كاملا لحماية الحقوق والحريات، تحت عنوان " الحريات الأساسية وحقوق الانسان والمواطن " يحتوي على 35[1] مادة (من بين 198 مادة التي يتضمنها) بالاضافة الى بعض المواد المتفرقة في بقية الفصول، خاصة منها المتعلقة بالوظيفة القضائية[2] والوظيفة التأسيسية •

وعلى ضوء ما سلف، تظهر الضمانة الشرعية (القانونية)، حيث أنه بعد اقرار الدستور للحريات والحقوق، أحال الى القانون (المؤسسة التشريعية) واجب تحديد النظام القانوني لهذه الحريات والحقوق، ببيان سعتها ومعالم حدودها ووسائل حمايتها •

وأخيرا نجد الضمانة التنفيذية والتنظيمية، التي تستند في وجودها الى سيادة[3] مبدأ الشرعية، وما يقتضيه هذا المبدأ من وجوب احترام الادارة (مركزية أو لا مركزية) للقانون بمدلوله العام، وخضوعها له في شتى أعمالها وتصرفاتها سواء كانت قانونية أو مادية •

علاوة على ذلك فقد دعم هذا المبدأ بأحكام دستورية أخرى منها[4] " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة " " تضمن[5] الدولة مساعدة المواطن من أجل الدفاع عن حريته وحصانة ذاته " •

فبناء على الملاحظات السابقة، نخرج بالنتيجة التالية،

---

(1) انظر المواد من 39 الى 79 من دستور 1976 •
(2) انظر خاصة المادة 195/4 من دستور 1976 •
(3) انظر المادة 40 من دستور 1976 •
(4) انظر المادة 72 من دستور 1976 •
(5) انظر المادة 71/2 من دستور 1976 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التي مفادها أنه في ظل الدولة القانونية، التي يحكمها مبدأ المشروعية وبالتالي مبدأ المسؤولية . فان تحديد المشرّع للنظام القانوني لحرية أو حق ما ، يكتسي أهمية بالغة من حيث احاطته لهذه الحرية أو الحق، بسياج يجب أن تتوقف عنده هيئة الضبط الاداري البلدي بمناسبة ممارستها لسلطاتها ازاء هذه الحرية أو الحق .

اذ تظهر فعالية هذا السياج في مدى سعة أو ضيق السلطات التي خولها النظام القانوني لهذه الحرية لهيئة الضبط الاداري في تنظيمها وضبطها حماية النظام العام . حيث يصبح النظام القانوني للحريات يشكل قيدا على هيئة الضبط الاداري البلدي اذا ما التزمت بمبدأ المشروعية في اعمالها القانونية والمادية . لذلك ارتأينا أن نبحث هذا القيد أو الضمانة القانونية على حد ما سلف ذكره ، عن طريق استعراض السلطات المخولة لهيئة الضبط الاداري البلدي ازاء بعض الحريات والحقوق العامة في المطالب التالية :

المطلب الأول : حرية الاجتماع

في هذا الصدد نصت المادة 55 من دستور 22 نوفمبر 1976 على أن " حرية التعبير والاجتماع مضمونة ، ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية ، تمارس هذه الحرية مع مراعاة أحكام المادة[1] 73 من الدستور " .

اذ يستفاد من مقتضى هذا النص الدستوري ، أن الاجتماع العام جائزا قانونا بحكم الدستور ، حيث يمتنع على المشرّع أو سلطات الضبط الاداري العام أن تعلق التئامه على شرط الحصول المسبق للاذن السابق من طرف الادارة المختصة ،

(1) نصت المادة 73 من دستور 1976 على : " يحدد القانون شروط اسقاط الحقوق والحريات الأساسية لكل من يستعملها قصد المساس بالدستور ، أو بالمصالح الرئيسية للمجموعة الوطنية ، أو بوحدة الشعب والتراب الوطني ، أو بالأمن الداخلي والخارجي للدولة ، أو بالثورة الاشتراكية " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أو اخطارها بذلك أو حضور رجال الضبط الاداري مثل هذا الاجتماع. أما بالنسبة للاجتماعات العمومية، ونظرا لانعقادها في أماكن أو مؤسسات عامة، الأمر الذي يخشى منه اندساس بعض المناوئين للاخلال بالأمن والسلامة العامة أثناءها، وتطبيقا للمادة 73 من دستور 1976 السالفة الذكر، صدر الأمر رقم 77 ـ 06 المؤرخ في أول ربيع الأول عام 1397 الموافق 1977/02/19 والمتعلق بالاجتماعات العمومية، الملغي للامر رقم 75ـ68 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 1975/09/26 والمتعلق بالاجتماعات العمومية اذ جاءت أحكام الأمر الأخير، أكثر تقييدا لهذه الحرية من أحكام الأمر الأول الصادر في 1975/09/26.

حيث اشترطت المادة 1 و 2 من الأمر رقم 77ـ6 المؤرخ في 1977/02/19 المتعلق بالاجتماعات العمومية، أن يصرح مسبقا عن نية عقد كل اجتماع عمومي، وذلك بتقديم تصريح موقعا من طرف شخصين على الأقل مقيمين في البلدية المزمع تنظيم الاجتماع في نطاقها. ويتمتعان بحقوقهما الوطنية والمدنية والعائلية. متضمنا غاية الاجتماع ومكانه ويوم وساعة انعقاده، ويقدم قبل 03 أيام كاملة على الأقل من تاريخ انعقاده الى الوالي في مقار الولايات والى رئيس الدائرة في مقار الدائرات والى رئيس المجلس الشعبي البلدي في بقية البلديات، مقابل تسليم[1] ايصال من طرف السلطة المتلقية للتصريح، يتضمن أسماء وألقاب ومحلات اقامة المصرحين وهدف ومكان الاجتماع والتاريخ المحدد لانعقاده.

كما منعت المادة 4و5 من هذا الأمر انعقاد مثل هذه الاجتماعات في الطرق العمومية، وأن لا تتجاوز مدة التئامها الساعة التاسعة ليلا. أما المادة 6 من نفس الأمر، فقد اشترطت أن يكون لكل اجتماع مكتب متكون من 03 أشخاص على الأقل مسؤولين:

---

(1) انظر المادة 2 و 3 من الامر رقم 77ـ 06 المتعلق بالاجتماعات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الرابعة عشرة، عدد 18 بتاريخ 2 مارس 1977، ص 344.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- حفظ النظام ومنع كل المخالفات الماسة بالقانون .
- منع كل خطاب مخالف للنظام العام والآداب العامة ، أو من شأنه التشجيع والحث على ارتكاب مخالفة جزائية .

وأجازت المادة 07 من نفس الأمر أن يعين الوالي ، أو رئيس الدائرة أو رئيس المجلس الشعبي البلدي ، موظفا لحضور الاجتماع ، وذلك تبعا لكل حالة كما قيدت حق هذا الموظف (ممثل السلطة المنعقد في مقرها الاجتماع العمومي) في حل الاجتماع ، الا اذا طلب منه ذلك من طرف المكتب المنظم للاجتماع ، أو حماية للنظام العام خاصة الأمن والسلامة العامة اذا ما نشأت فعلا حوادث أو أعمال عنف . أما فيما يخص الاجتماعات الانتخابية والحزبية واجتماعات المنظمات الجماهيرية ، فهي خارجة على نطاق تطبيق أحكام هذا الأمر ، كونها مبدولة مسبقا ومنظمة تحت رعاية الحزب والمنظمات الجماهيرية . اذا كل ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو أن حرية الاجتماع العام ، ولو كانت مضمونة دستوريا ، الا أنها مقيدة بأبسط الأساليب التنظيمية المتمثل في وجوب تقديم تصريح مسبق عن هدف الاجتماع ومكانه وتاريخ انعقاده الى السلطة المزمع انعقاد الاجتماع في مقرها . أما عن حق تدخل هيئة الضبط الاداري البلدي في حل الاجتماع ، فهو ليس حقا مطلقا ، تستعمله كما تشاء وفي أي وقت تريد ، بل يستفاد من الأحكام السالفة الذكر ، أنه رخصة استثنائية لا يمكن استعمالها ، الا بطلب من منظمي الاجتماع ، أو اذا ظهرت بوادر حقيقية لها ما يسندها من الواقع من مظاهر وأعمال مادية من شأنها حقا الاخلال بالنظام والأمن العام ، في هذه الظروف فقط يحق لها استعمال هذه الرخصة متوخية فقط حماية الأمن واستتبابه وذلك بأهون الوسائل وأقلها شدة ممكنة .

- المطلب الثاني : حرية التنقل والوقوف بالسيارات .

- حرية التنقل : بناء على نص المادة 1/57 من دستور 22

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

نوفمبر 1976 الذي جاء فيه : " لكل مواطن يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية ، حق التنقل بكل حرية في أي ناحية من التراب الوطني " . واضح من هذا النص الدستوري ، مدى تعلق المشرّع الدستوري بهذه الحرية وصيانته لها ، وهذا لكونها من أبرز الحقوق العامة التي يتساوى فيها المواطنون ، مساواة حقيقية من غير تمييز . لذا جاء اقرار الدستور لها بدون أي قيد ، ولا استثناء .

فحق التنقل يكفل اباحة التنقل غدوا ورواحا ، راجلا أو راكبا ، ليلا أو نهارا ، لكل مواطن فرد في أي ناحية من التراب الوطني سواء سعيا وراء الرزق أو صلة للرحم ، أو للانتفاع بالمال العام (زيارة مختلف المناطق السياحية) وغيرها من المنافع المشروعة .

الا أن ذلك لا يعني تقييد صلاحيات الضبط الاداري البلدي ازاء هذه الحرية . فما دامت هذه الاخيرة - بطبعها - لا يمكن ممارستها الا في الطريق العام واحتكاكها بحريات الآخرين . فلا مفر من تدخل هيئة الضبط الاداري البلدي من تنظيمها تنظيما وقائيا بهدف الحفاظ على النظام العام ، وتيسيرا للافراد من ممارسة هذا الحق بكل اطمئنان . اذ نصت المادة 4/237 من القانون البلدي على أن : " رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق حسن النظام والأمن والسلامة والصحة العمومية بما يلي :

- "السهر على نظافة الابنية وتأمين سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية ".

فغالبا ما يكون تنقل المشاة في الطرق العمومية ، خاصة في المدن الكبرى ذات الكثافة المسكانية ، خاضعا لتنظيم المرور من حيث أماكن قطع أو عبور الطريق العام ، ووجوبية السير على الجسور والممرات الأرضية الخاصة بالمشاة واحترام اشارات المرور الثابتة أو الضوئية . ونفس القيود الواردة على سلطة الضبط الاداري البلدي ازاء حرية التنقل مشيا ، تصدق

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

على حرية التنقل بالسيارات... .

فمثلا تملك سلطة الضبط الاداري البلدي أن تحظر حظرا شاملا ومطلقا المرور في شارع معين ، بل تنحصر سلطته المستمدة من نص المادة 4/237 من القانون البلدي السالفة الذكر ، ونص المادة 238 من نفس القانون السابق التي يباشرها بمفرده في ضبط وتنظيم شبكة الطرق الواقعة في تراب البلدية ، بما فيها المواقع العمرانية التابعة لها ، مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرق العامة الرئيسية وأحكام قانون المرور.

بالاضافة الى ما سبق ، خولت له المادة[1] 59 و61 من الأمر رقم 74-107 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1394 الموافق 6 ديسمبر سنة 1974 ، المتضمن قانون المرور . والمادة 4[2] من القرار المؤرخ في 15/07/82 الصادر عن وزير النقل والصيد البحري المحدد للسرعة القصوى للسيارات التي يفوق وزنها الكلي المرخص به مع حمولتها خمسة أطنان ونصف . سلطة تنظيم شبكة الطرق الواقعة داخل المنطقة العمرانية التي حددها القرار الوزاري المشترك ، وذلك بوضع اشارات المرور المبينة لنوعية الطرق وقواعد المرور وانارة شبكة الطرق البلدية ، وكذا الاشارات المبينة للحمولة المرخص بها ، وكل اشارة أو تدبير من شأنه تنظيم حركة المرور ، تتضمن البيانات الضرورية لسلامة المرور . يقوم بهذا الاختصاص[3] هادفا الحفاظ على الأمن والسلامة العامة . وذلك في ظل أحكام قانون المرور والنصوص التنظيمية المطابقة

---

(1) انظر المادتين 59 و61 من الامر رقم 74-107 المؤرخ في 1974/12/6 المتضمن قانون المرور . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الحادية عشرة العدد 104 بتاريخ 27 ديسمبر 1974 ص1306.

(2) نصت هذه المادة على : " لاتخالف سلطات الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البالدية باتخاذهم – عملا بالمادة 318 من الامر رقم 74-107 المؤرخ في 06 ديسمبر 1974 – المشار اليه أعلاه – تدابير أكثر صرامة متى تطلبت مصلحة الأمن والنظام العام ذلك " .

(3) في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 1973/2/2 في قضية

- Min. équip et log et Ville de Mendon Marois.

بأن نقص الانارة واشارات المرور في طريق عمومي ، من شأنه قيام مسؤولية البلدية بالاشتراك مع رئيس المشروع اذا كان سبب الحادث الواقع أثناء قطع منطقة سكنية يعود أساسا الى عدم قيام هيئة الضبط الاداري البلدي بواجباتها المتعلقة بتنظيم حركة المرور .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

له ،وما يوافق المخطط العمراني للبلدية ونوعية طرقاتها ، بحيث يمنع عليه مبدئيا ، الحظر المطلق لمرور السيارات في شارع عمومي ،الا أذا بررته ظروف استثنائية تشكل خطرا محدقا بسلامة المرور ، وفي هذه الحالة يجب عليه مراعاة حقوق سكان ذلك الشارع بترخيصه لهم بادخال سياراتهم الى مستودعاتها ، وكذا بالنسبة لسيارات الاسعاف والمطافي، ٠٠٠الخ ٠ واذا لم تسمح له الظروف بذلك ، عليه أن يخصص لهم مكانا مجاورا لايقاف سياراتهم، كما له أيضا أن يمنع حركة المرور (السيارات٠٠٠) في طريق عام في ساعات معينة يكثر فيها ازدحام المارة ، كما لو كانت مؤدية الى سوق عمومي أو الى مؤسسات تعليمية ،وتنظيم مرور السيارات ذات الوزن الثقيل على الجسور أو الطرق أو الانفاق والسرعة الواجب احترامها ، تبعا لسهولة وصعوبة الطرق الموجودة ٠

وفي هذا الاطار نصت المادة 2 و 3 من المرسوم رقم 81ـ 375 المؤرخ في 1981/12/26 المتضمن تحديد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي النقل والصيد البحري ، على أن تتولى البلدية في ميدان النقل البري ، اتخاذ أي اجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية خاصة التي تربط الاماكن المعزولة والمراكز الاقتصادية والادارية والحضرية، وأن تعمل على احترام التنظيم المتعلق بالنقل البلدي للمسافرين والبضائع ٠ علاوة على ذلك خولت المادة 318 من قانون المرور ـ السابق الذكر ـ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، صلاحية اتخاذ تدابير أشد من الاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ،وذلك ضمن حدود سلطاته ،وما تستدعيه مقتضيات الحفاظ على النظام العام ٠

ـ **حرية الوقوف بالسيارة** : تعتبر هذه الحرية كنتيجة لحرية التنقل بالسيارات ٠٠٠ كونها امتدادا لها ، فغالبا ما يكون المتنقل بالسيارة أو أي عربة ذات محرك ، مضطرا للتوقف أو المكوث ولو لمدة وجيزة ٠ ونظرا لما ينجم عن التوقف في الطريق العام من عوائق تعرقل حركة المرور ،اذ تؤدي

٠٠/٠٠٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أحيانا (حسب نوعية الطرق ووضعية التوقف مكانيا وزمانيا) الى الاخلال بأمن وسلامة المارة (راجلين أو ركابا) • ولذلك كان تدخل هيئة الضبط الاداري البلدي في هذه الحرية ،أمرا ضروريا لتنظيم الوقوف والمكوث بالسيارات ، توقيا من أي خطر يهدد الأمن والسلامة العامة •

ا - واستنادا الى نص المادة 237 و 243 من القانون البلدي السالفتي الذكر ،يحق لهيئة الضبط الاداري البلدي تنظيم وقوف السيارات ومكوثها ، وذلك وفقا لما نصت عليه أحكام الأمر رقم 74 ـ 107 المؤرخ في 1974/12/06 المتضمن قانون المرور خاصة المواد[1] رقم 45، 46 ، 47 ، 48 ، 49 ، 50 ، 51 منه • مع مراعاة نوعية الطرق من حيث اتساعها أو ضيقها ،ازدحامها أو خلوها ، موقعها من حيث محاط وقوف الحافلات وسيارات الاجرة ،ومحاط البنزين ومخازن المتفجرات ،ومداخل المستشفيات والصحات ،وبالنظر أيضا الى نوع السيارة (من النوع الخفيف أو الثقيل)•

فمبدئيا يستفاد مما سبق ، أن حرية الوقوف بالسيارة غير مقيدة بوجوب الحصول على اذن سابق أو ترخيص لممارستها، الا أنه حماية للنظام العام ،يجوز لهيئة الضبط الاداري البلدي ضبطها وتنظيمها ، وقد يصل أحيانا تدخله الى تقييدها مؤقتا ، لأسباب أمنية محضة في بعض الشوارع ، نظرا لازدحامها في أوقات معينة أو أثناء اليوم المخصص لقيام سوق البلدية ، اذا كانت هذه الشوارع مؤدية اليه ، أو بمناسبة القيام بتظاهرات رياضية عليها • وذلك بمراعاة حق ساكني هذه الشوارع • اذ يشكل هذا التقييد ،تضييقا لحرياتهم في الوقوف أمام مساكنهم ، أو ممارسة نشاطاتهم المهنية •

---

(1) انظر هذه المواد من الأمر رقم 74 ـ 107 المؤرخ في 1974/12/6 المتضمن قانون المرور •• الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،السنة الحادية عشرة ،عدد 104 بتاريخ 27 ديسمبر 1974 ،ص 1306 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فمن المناسب في هذه الحالة ، تخصيص أماكن مجاورة للوقوف المجاني [1] . مع الاشارة الى أن أوامر وتدابير [2] الضبط الاداري البلدي المتعلقة بالتنظيم أو التقييد المؤقت أو الدائم لحرية الوقوف بالسيارة ، لا تكون ملزمة للعامة ، الا اذا كانت مجسدة في اشارات خاصة بذلك .

- المطلب الثالث : حق الانتفاع بالملك الخاص

تظافرت على حق الملكية الخاصة في وقتنا الحاضر ، عدة تقييدات أدت الى تغيير طابعه التاريخي القديم ، حيث كان الى وقت قريب يحتفظ بالطابع الفردي المقدس ، بوصفه حقا عينيا مطلقا . الا أن كثيرا من الدساتير الحالية أضفت على هذا الحق الطابع الاجتماعي ، واسندت اليه دور المساهمة في التنمية العامة للبلاد ، اذ أصبح لحق الملكية الخاصة وظيفة اجتماعية تؤدي وفقا لاهداف المجتمع ومسار تنميته ، وما تمليه قوانينه .

ونظرا للنهج الاشتراكي الذي أعتمدته الجزائر كأسلوب للتنمية الشاملة للوطن ، نصت المادة 16 من دستور 22 نوفمبر 1976 في هذا الصدد على أن : " الملكية الفردية ذات الاستعمال الشخصي أو العائلي مضمونة . الملكية الخاصة غير الاستغلالية ، كما يعرفها القانون ، جزء لا يتجزأ من التنظيم الاجتماعي الجديد .

---

(1) " يفرق الكتاب بين الوقوف العادي للسيارات ، وفي خصوصه يمتنع على الضبط الاداري منعه أو تقييده عن طريق الترخيص ، والوقوف غير العادي لها ، وفيه يسمح المجال للضبط الاداري في منع التصريح به اذا تطاول وجعل من الطريق العام ميدانا لممارسة نشاط وحريات لا تتفق مع تخصيصه " حكم مجلس الدولة الفرنسي في 3 يونية 1932 في قضية DULAURENS Preticille عن د . محمود سعد الدين شريف ، المرجع السابق ، ص 93 . مجلة مجلس الدولة السنة 12 عام 1964 .

(2) حكم صادر عن محكمة النقض الجنائي في 1957/02/21 في قضية Buret de Sainte Anne

— Jean Singer OP Cit P 274

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الملكية الخاصة ،لاسيما في الميدان الاقتصادي ،يجب أن تساهم في تنمية البلاد وأن تكون ذات منفعة اجتماعية ،وهي مضمونة في اطار القانون ،حق الارث مضمون" .

ويستفاد من النص الدستوري السابق ، حقيقتين أساسيتين هما :

1 ـ اعتراف الدستور بالملكية الخاصة ، وتكفله بحمايتها في اطار القانون .

2 ـ اعتباره حق الملكية الخاصة ذو منفعة اجتماعية ،يجب تأديتها وفقا للتنظيم الاجتماعي والاقتصادي للبلاد ،أي أن المالك حر في الانتفاع بملكه الخاص ،بشرط أن لا يتعدى ذلك الى الحاق الضرر بمصالح المجتمع ،أو يشكل عائقا أمام التنمية الشاملة للوطن . أو الى مخالفة ما تمليه القوانين والانظمة .

كما نصت المادة 674 من الأمر رقم 75 ـ 58 المؤرخ في 20/ رمضان عام 1395 الموافق 1975/09/26 المتضمن القانون المدني على :" ان الملكية هي حق التمتع والتصرف في الاشياء بشرط أن لايستعمل استعمالا تحرمه القوانين والانظمة ".

كما نصت المادة 690/1 من القانون المدني على أنه : " يجب على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلقة بالمصلحة العامة ، أو المصلحة الخاصة " .

اذا بناء على ما نصت عليه المادة 16 من الدستور الحالي والمادة 674 و 690/1 من القانون المدني ـ السلفتي الذكر ـ أصبح حق الملكية الخاصة مقيدا بأهداف المنفعة العامة ، فضلا عن تقييده بأغراض الضبط الاداري المتمثلة في الحفاظ على النظام العام بجميع عناصره .

ومن ثمّ كان لهيئة الضبط الاداري البلدي حق التدخل عن طريق التنظيم الوقائي للانتفاع بالملك الخاص ، وفقا لما تفرضه القوانين والأنظمة من قيود على هذا الحقّ .

كما لها ذلك أيضا في حالة غياب نص قانوني ،

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بشرط أن لا يكون تدخل هيئة الضبط الاداري البلدي في تنظيم وضبط حق الانتفاع بالملك الخاص الا بهدف حماية النظام العام لا غير. اذا ما كان الانتفاع بالملكية الخاصة يشكل خطرا محدقا على أمن وصحة وراحة وأخلاق العامة أو ممتلكاتها ، بشكل يمكن من التوفيق بين ممارسة حق الانتفاع بالملك وحماية مقتضيات النظام العام .

ويحظر عليها التدخل اذا ما كان ذلك الخطر يهدد أمن وراحة وصحة القاطنين في تلك الملكية أو المجاورين لها [1] فقط ولا يتعدى الى العامة .

وتستمد هيئة الضبط الاداري البلدي هذا الحق في التدخل - في تنظيم أو تقييد الانتفاع بالملك الخاص - من روح نص المادة 16 و 73 من الدستور الحالي (السالفتي الذكر) وعمومية نص المادة 237 من القانون البلدي (على حد ما سبق بيانه) . ومن هذا القبيل أيضا رخصت المادة 242 من القانون البلدي لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة الاستعجال والضرورة أن يأمر بهدم الجدران والمباني الآيلة للسقوط ، اذا ما كانت تشكل خطرا داهما على أمن المارة . وينسحب حق هيئة الضبط الاداري البلدي أيضا على تنظيم حرية استعمال المسكن . على غرار حقه في تنظيم وضبط حرية الانتفاع بالملك الخاص.

فلرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في تنظيم ممارسة المواطن لحريته في مسكنه متوخيا فقط حماية النظام العام وصيانته ، اذ نتج عن ممارسة هذه الحرية تهديدا خطيرا لأمن وصحة وراحة أخلاق الجمهور . وتصعب معرفة الحدود بين سلطات الضبط الاداري البلدي وممارسة الأفراد لحرياتهم في مساكنهم . الا أنها كثيرة هي الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض الفرنسية استطاعت أن تقف على هذه الحدود ، ومنها الحكم المبدئي الصادر عن محكمة النقض الفرنسية في 1885/11/7 الذي جاء فيه : " اذا كانت التصرفات

(1) راجع في هذا المجال حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1902/01/24 في قضية الآنسة " نواليه "

- Jean Singer OP Cit P. 464

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أو الأفعال المهددة للأمن العام والصحة العامة ، المقامة في منازل خاصة ، هذه الأفعال لا تخرج مبدئيا وبصفة مطلقة عن سلطة التنظيم الموكولة للسلطة البلدية . بشرط أن توافق ممارسة حقها هذا مع الاحترام الواجب الى حرمة مسكن المواطنين(1)

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 1977/11/16 في قضية سيفن والاتحاد الوطني للزراعة الفرنسية بأن " الأوامر غير متعارضة أو مخالفة لحق الملكية الخاصة ، اذا كانت حماية أمن الأشخاص والأموال تبررها (2) .

أما فيما يخص حماية النظام العام ، خاصة أمن وسلامة المارة والسكان من الأخطار التي يمكن أن تنجم عن المباني المهددة بالانهيار ، نصت أحكام المرسوم رقم 82 ـ 304 المؤرخ في 1982/10/9 والمحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 82ـ02 المؤرخ في 1982/02/6 والمتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء .

ووقاية من هذه المخاطر يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بالاجراءات التالية : يأمر بأي زيارة أو مراقبة للتأكد من مدى متانة أي سور أو مبنى أو عمارة ومتى تحقق أو أبلغ بحالة سور أو عمارة أو مبنى آيل للسقوط ، عليه أن يتخذ قرارا يأمر فيه مالك العقار المهدد بالانهيار بترميمه أو هدمه ، في أجل محدد . واذا نازع المالك في خطرها ، عليه أن يعمد الى عرضها على خبير لمعاينة حالة المبنى أو العمارة في اليوم الذي يحدده القرار ويحرر تقريرا بذلك .

وفي حالة عدم تنفيذ المالك لما أوجبه القرار على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية

---

(1) - Claude Albert Colliard - Les libertés Publiques- Paris DALLOZ 5eme. Edition Année 1975 P. 321

(2) - Louis Ambert OP Cit P. 22 Paragraphe 309.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المكلفة بالبناء التابعة للولاية في معاينة حالة العقار . ويرسل قراره وتقرير الخبير فورا الى الجهة القضائية المختصة ، التي يجب عليها أن تفصل في القضية خلال الأيام الثمانية التي تلي الايداع . وتبلغ قرارها مالك البناية بالطرق الادارية.

واذا ما نطقت الجهة القضائية المختصة بخطر العمارة على أمن سكانها ، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، اتخاذ قرار بحظر سكنها ، وذلك بعد موافقة القبلية للوالي عليه .

وفي حالة الخطر الوشيك والمحدق الناتج عن البنايات المهددة بالانهيار ، على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أن يوجه انذارا بذلك للمالك ، ويقوم باستشارة مصالحه التقنية أو المصالح التقنية المكلفة بالبناء التابعة للولاية خلال 24 ساعة الموالية . واذا ما لاحظ تقرير هذه المصالح الطابع الاستعجالي أو الخطر الداهم والوشيك ، عليه أن يأمر باتخاذ التدابير المؤقتة لضمان الأمن خاصة منها اخلاء العمارة أو البناية ، ويصدر قرارا بحظر سكن العقار المعني ، ويتخذ تلقائيا ، وعلى نفقة صاحب العقار الآيل للسقوط ، تدابير الانقاذ اللازمة في حالة ما اذا لم تنفذ الاجراءات المأمور بها في الأجل الذي يحدده الانذار .

وتتولى البلدية دفع المصاريف الخاصة بتنفيذ الاشغال ، مع الاحتفاظ بحق تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات في حالة عدم قيام المالك بتنفيذ قرار الجهة القضائية المختصة ، والانذار الموجه اليه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويعفى المالك من تنفيذ الاشغال السابقة اذا ما تخلى للبلدية عن العمارة المهددة بالانهيار[1].

---

(1) انظر المواد من 36 الى 38 من المرسوم رقم 82–304 المؤرخ في 1982/10/9 المتضمن تحديد كيفيات تطبيق القانون رقم 82–02 المؤرخ في 1982/2/6 والمتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الاراضي للبناء .

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية السنة التاسعة عشر العدد 41 بتاريخ 82/10/12 ص 1897 .

../...

الفصل الثاني : عملية الرقابة على أعمال الضبط الاداري البلدي

مما لاشك فيه ،أن وضع الحريات والحقوق في الدولة لا يقاس بالمبادىء الأساسية والأحكام التي نص عليها القانون ، بقدر ما يقاس بمدى فعالية الحماية التي تريدها الدولة وتقدمها فعلا لها .

ومن هذا المنطق ،وبعد أن وقفنا على الأساس النظري للضمانة التي تكفل للأفراد من حماية حقوقهم وحرياتهم في مواجهة تعسف أو تجاوز أو انحراف هيئة الضبط الاداري البلدي في استعمال سلطاتها .

يبقى لنا أن نتساءل عن كيفية تجسيد معاقبة القانون للتعسف في استعمال السلطة ، ونوعية وأهمية المساعدة التي تضمنها الدولة للمواطن للدفاع عن حرياته وحقوقه .

ان الجواب عن هذا التساؤل ،يكشف لنا عن الأساس العملي لهذه الضمانة ، هذا الأساس المتمثل في عملية الرقابة على أعمال الضبط الاداري البلدي ،التي جعل[1] منها الميثاق الوطني لسنة 1976 والميثاق الوطني الموافق عليه في استفتاء 1986/01/16 ، عنصرا أساسيا في السيرة الثورية ،وتعبيرا عن ارادة الثورة في تسيير البلاد في نطاق النظام والوضوح والرشاد ، وفي السهر على وقايتها من أوجه النقص والقصور والانحرافات ، مهمتها التحقق مما اذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع أيديولوجية حزب جبهة التحرير الوطني ، ويتطابقان مع المقاييس التي نص عليها القانون .

كما جعل منها دستور 1976 وظيفة قائمة بذاتها ، بجوار بقية وظائف السلطة ، وخصها بفصل كامل تحت عنوان [illegible]

(1) راجع الميثاق الوطني لسنة 1976 ص 82 والميثاق الوطني لسنة 1986 ص204 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

" وأيفية الرقابة " يتكون من 8[1] مواد تتضمن أهمية وأهداف[2] الرقابة في النظام القانوني الجزائري وأنواعها .

هذه الانواع التي سنحاول بحثها بايجاز ، يخدم بحثنا من حيث هدفها ومدى فعاليتها في المباحث التالية :

- المبحث الاول : الرقابة الشعبية

نتناول هذا النوع من الرقابة من حيث مفهومها وأهدافها (دورها) في المطلب الاول ، ونخصص المطلب الثاني للجهة المختصة بالقيام بها ، وطرق ووسائل تحريكها ، والمطلب الثالث خصص لبحث مدى فعاليتها .

- المطلب الاول : مدلول وأهداف الرقابة الشعبية

يتمثل هذا النوع من الرقابة ، في الرقابة التي تختص بممارستها الأجهزة أو المجالس أو المنظمات الشعبية المنتخبة سواء كانت وطنية أو محلية على أعمال الأجهزة والسلطات الادارية المختلفة في النظام الاداري للدولة . واستجابة لمتطلبات الديمقراطية الاشتراكية ، وتحقيقا لمبدأ من الشعب والى الشعب ، شعار حزب جبهة التحرير الوطني[3] ، الذي يستوجب المشاركة الشعبية في عملية تسيير مؤسسات الدولة وهيئاتها ، وبالتالي مراقبتها[4] نصت المادة 185/2 من دستور 1976 على : "تتحقق المراقبة ، في مدلولها الشعبي ، واستجابة لمتطلبات الديمقراطية الاشتراكية

---

(1) راجع المواد من 183 الى 190 من دستور 1976 ، اذ يلاحظ غياب الرقابة الدستورية على القوانين والأوامر ، من حيث مدى تطابقها مع نص وروح أحكام الدستور والميثاق الوطني ، رغم وجود مثل هذه الرقابة في دستور 1963 (المادة 63 و 64 منه) . فمن يراقب دستورية القوانين والأوامر في ظل الشرعية الدستورية ؟ فعلى اساس تسليمنا بالدور الكبير والفعال الذي يؤديه هذا النوع من الرقابة من حماية الحقوق والحريات الأساسية ، وتشكيله ضمانة لحماية الدستور واحترام احكامه ، جاء انضمامنا الى الأصوات التي طالبت بوجوب انشاء هيئة مستقلة تتولى مهمة الرقابة الدستورية .

(2) راجع بالتفصيل د. عوابدي عمار - عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في النظام الجزائري - الجزء 1 الجزائر ابن عكنون ديوان المطبوعات الجامعية عام 1982 ص 3 ومابعدها .

(3) انظر المواد 1 ، 2 ، 4 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 19 الى 22 ديسمبر 1983 .

(4) حيث نصت المادة 27 من دستور 1976 على : "الدولة ديمقراطية في أهدافها وفي تسييرها . ان المساهمة الشعبية للشعب في التشييد الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، وفي تسيير الادارة ومراقبة الدولة ، هي ضرورة تفرضها الثورة " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

من خلال المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات ، المجلس الشعبي الوطني ، المجالس الشعبية للولايات ، المجالس الشعبية للبلديات ومجالس العمال " .

وتهدف الرقابة الشعبية على المستوى المحلي ، وعلى حد مما جاء في المادة 170 مكرر 4 من القانون البلدي المعدّل والمتمم الى :

- تقييم فعالية المؤسسات والهيئات المحلية في تحقيق أهدافها .
- السهر على مستوى البلدية ، على التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة السارية المفعول ، ولا سيما الأحكام المتعلقة بالثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات والتجارة والأمن العمومي والنظافة العمومية .
- تقييم فعالية تدخلات المؤسسات التابعة للقطاع الاجتماعي التربوي على مستوى البلدية .
- تقدير الظروف العامة التي تمّ فيها النشاطات الادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدية .

- المطلب الثاني : الجهة المختصة بالرقابة الشعبية ووسائل تحريكها

تأسيسا على نص المادة 170 مكرر1 من القانون البلدي المعدّل والتمم ، أسندت مهمة تحريك الرقابة الشعبية على المستوى البلدي على المجلس الشعبي البلدي ، اذ جاء فيها : "يمارس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية المراقبة الشعبية كما حددها الميثاق الوطني والدستور وهذا القانون " .

يتضح مما سبق أن رئيس المجلس الشعبي البلدي خاضع في ممارسته لوظيفته وصلاحياته لمراقبة المجلس الشعبي البلدي ، ومن ثمّ فهو خاضع في ممارسته لسلطاته المتعلقة بوظيفة الضبط الاداري البلدي لمراقبة هذا المجلس ، حيث نصت المادة 235/1 من القانون البلدي المعدّل والمتمم السالفة الذكر على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ، يمارس سلطات الضبط (الشرطة) المخولة له قانونيا تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- وسائل وطرق تحريك الرقابة الشعبية : يسلك المجلس الشعبي البلدي ، في اضطلاعه بمهمة الرقابة على مستوى البلدية وسيلتين هما :

1 - تتمثل الاولى في المراقبة السابقة للمجلس الشعبي البلدي ، على أعمال رئيسه ونوابه (الهيئة التنفيذية البلدية) أثناء الاجتماعات العادية أو الاستثنائية من خلال ما يقدمه أعضاء المجلس من أسئلة واستفسارات واقتراحات حول أي عمل ينوي رئيس المجلس القيام به أو أي قرار يتخذه على المستوى البلدي[1] ، أو من طريق التصويت بالموافقة أو المعارضة على القرارات التي لها صلة بحفظ النظام العام على المستوى البلدي ، والتي تتخذ أثناء مداولات[2] المجلس ، أو بمطالبة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم حسابات أو تقارير عن استعماله لسلطاته المتعلقة بوظيفة الضبط الاداري ، ليتسنى له التحقق من مدى مشروعيتها ، ومدى ملائمتها عمليا ، واحاطة رئيس المجلس واذا اقتضى الحال السلطات العليا المختصة بكل تسيير سيء أو أي تعسف أو انحراف في استعمال السلطة ، على ضوء ما نصت عليه القوانين والانظمة الجاري بها العمل . وله في حالة الاستعجال أن يتخذ أي اجراء من شأنه المحافظة على الأملاك العمومية .

وتتمثل الوسيلة الثانية للمجلس الشعبي البلدي في تحريكه للرقابة الشعبية ، في الرقابة اللاحقة التي نص عليها القانون رقم 81-09 المؤرخ في 2 رمضان 1401 الموافق 1981/07/4 والمعدل والمتمم للقانون البلدي ، اذ يتميز هذا الأسلوب المستحدث من الرقابة عن الوسيلة السابقة بنوع من الاجراءات وتحديد المهام مع وجوب الالتزام بمواعيد محددة سلفا ، تنظم كل مراحل عملية المراقبة المستحدثة .

يقوم بهذا الاختصاص عن طريق لجنة مراقبة مؤقتة ، ينتخب أعضاؤها من طرف المجلس الشعبي البلدي ، وذلك بناء على

---

(1) انظر المادة 138 من القانون البلدي .
(2) انظر المواد 100 و 139 مكرر 1 و 2 و 144 و 146 الى 149 و 156 مكرر 2 و 159 مكرر 2 و 170 من القانون البلدي .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لائحة يقدمها ثلث أعضائه على الاقل أو بناء على اقتراح من الهيئة التنفيذية البلدية . تشكل هذه اللجنة من طرف 05 الى 07 أعضاء حسب عدد الاعضاء في المجلس، وتنتخب بدورها، مكتبا الذي يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر . ولا يجوز لأصحاب المبادرة أن يكونوا أعضاء في هذه اللجنة .

أما فيما يخص اختصاصاتها ، فتتمثل في اجراء تحريات على كافة[1] المصالح العمومية والهيئات ، مهما كان طابعها التي تسيرها البلدية أو التي تعمل على ترابها ، هادفة من ورائها ، الاغراض التي ترمي الرقابة الشعبية الوصول اليها على حد ما سلف ذكره . وتقديم نتائج تحرياتها في شكل تقارير تتضمن تقييمها لهذه المصالح العمومية والهيئات المحلية الى المجلس الشعبي البلدي . في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تشكيلها ، ويمكن عند الاقتضاء تمديد هذا الأجل لمدة ثلاثين يوما .

وبناء على نص المادة 170 مكرر8 من القانون البلدي، فان تقارير هذه اللجنة، يجب أن تتضمن مجموع العناصر الضرورية واللازمة التي انتهت اليها تحرياتها لتقييم وتقدير موضوعي للمؤسسات والهيئات المراقبة وتحتوي على الخصوص ما يأتي :

- المعلومات المتعلقة بوضعية وظروف تسيير المصالح العمومية والمؤسسات أو الهيئات المراقبة .

- تقييم لفاعلية وامكانيات التسيير لهذه الأجهزة الادارية والاقتصادية ، وهذا بالتعرف على الوسائل المستخدمة وطرق التنفيذ ومدى فعاليتها ونجاعتها في تحقيق الأهداف المرسومة .

- تقديم التوصيات والاقتراحات الرامية الى تدارك النقائص وتصحيح الأخطاء الملاحظة وتفاديها من أجل رفع الانتاجية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة ، حيث يظهر الدور الايجابي لهذه الرقابة ، بتعديها للموقف السلبي المتمثل في كشف النقائص والانحرافات الى تقديم العلاج لها .

(1) باستثناء الهياكل الحزبية ، مصالح العدل ، مصالح الجيش الوطني الشعبي ، مصالح الامن العمومي ، العمل التربوي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- اقتراح أي اجراء عاجل ، من شأنه حماية تراث الجماعات المحلية والمؤسسات والمزارع المسيرة ذاتيا أو الهيئات والتعاونيات التابعة للقطاع الاشتراكي .

وأخيرا ، وبالنظر الى أهداف هذه الرقابة . يمكن القول أن هدف التحريات التي تقوم بها هذه اللجنة يتمثل أساسا في التحري والتقصي لمدى ممارسة المسؤولين ، على المستوى المحلي ، لسلطاتهم ، وقيامهم بوظائفهم ، وفق ما تقتضيه القوانين والانظمة الجاري بها العمل . أي أن تسهر وتعمل على التحقق من مدى احترام هؤلاء لأصول الانضباط والملاءمة الوظيفية ومبدأ الشرعية ، أثناء اتخاذ القرارات ، أو بمناسبة تنفيذها . واقتراح مشاريع القوانين والانظمة الكفيلة لحماية الثروة المالية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى المحلي[1].

تقدم لجنة المراقبة تقريرها مصحوبا برأي وتحاليل وملاحظات القائم بالتسيير المراقب ، الى المجلس الشعبي البلدي الذي يمكنه بعد المناقشة في جلسة مغلقة ، اقرار مضمون التقرير والمصادقة عليه ، أو طلب معلومات اضافية لاستكمال المعلومات التي تضمنها التقرير . واذا اقتضى الامر رفض التقرير ، وله في هذه الحالة أن يشكل لجنة مراقبة جديدة .

وفي حالة اقراره ، يرسل التقرير فور المصادقة عليه الى السلطة الرئاسية أو الوصائية على الهيئات أو المؤسسات موضوع المراقبة لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذه .

كما يرسل التقرير للاطلاع الى الوالي - مكتب التنسيق الولائي - مكتب المجلس الشعبي البلدي . ويقع على السلطات المعنية المستلمة لتقرير المراقبة ، واجب اطلاع المجلس الشعبي البلدي على الاجراءات والتدابير المتخذة اعمالا بمقتضى التقرير خلال الشهرين التاليين من تسلمه .

---

(1) انظر د . صالح فؤاد ... - وظيفة المراقبة الشعبية على مستوى الولاية والبلدية وفقا للتعديل الاخير والوظيفة الادارية والاقتصادية . المنشور في مجلة العلوم القانونية الصادرة عن معهد الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة قسنطينة ، السنة الاولى العدد الاول جويلية 1982 ، ص 41 و 42 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفي حالة ما اذا امتنعت السلطات المعنية عن اتخاذ أي اجراء ، يأخذ بعين الاعتبار اقتراحات واستنتاجات لجنة المراقبة ، وما تقتضيه طبائع الأمور وحسن التسيير وتطبيق القانون بصفة عامة ، يمكن للمجلس الشعبي البلدي في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ ارسال التقرير احالته في نهاية المطاف على أجهزة الدولة المختصة بالرقابة السياسية والرقابة المالية والرقابة الادارية ، لتتخذ ما يستلزم القيام به في هذا الشأن ، أي يرفع الأمر الى مجلس التنسيق الولائي ومجلس المحاسبة ، ووزير الداخلية .

- المطلب الثالث: تقييم الرقابة الشعبية

تشكل الرقابة الشعبية دعامة أساسية ، لايمكن الاستغناء عنها في ظل نظام يهدف الى تحقيق مبدأ الديمقراطية الاشتراكية ، ووسيلة فعالة لضمان احترام مبدأ الشرعية وتحقيق الملاءمة الادارية لأعمال السلطات المحلية ، خاصة أعمال الضبط الاداري ، نظرا لتواجدها الدائم وقربها من مصدر اتخاذ القرارات المتعلقة بوظيفة الضبط الاداري وبقية الوظائف المحلية ، ومعرفتها للظروف والملابسات التي تتم أثناءها اتخاذ وتنفيذ هذه الأعمال .

الا أنه لا يمكن التعويل عليها لوحدها لتحقيق الأهداف المرجوة من عملية الرقابة على أعمال الادارة عموما ، وأهداف الرقابة الشعبية خصوصا ، وهذا للنقائص والعيوب التي تعتريها والمتمثلة في :

(1) حداثة هذا النوع من الرقابة ، ونقص خبرة وتجربة أعضاء المجلس الشعبي البلدي بوصفهم المختصين بتحريكها والقيام بها . علاوة على خضوع المجلس سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله لرقابة وصائية مشددة من السلطات العليا ، الأمر الذي يؤدي الى احجام النواب المنتخبين عن رقابة الادارة ومساءلتها عن أعمالها وتصرفاتها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

(2) بالاضافة على بعض النقائص التي من شأنها التأثير سلبا على تولي المنتخبين المحليين تحريك هذه الرقابة ، ومن بينها نقص الوعي العام بمهمة ومركز ومكانة المجلس الشعبي البلدي سياسيا وقانونيا ، وعدم توفر شروط الكفاءة والنزاهة والالتزام ، الملاحظ عمليا لدى كثير من أعضاء هذه المجالس والتي من شأنها ضمن[1] فعالية ونجاعة هذا النوع من الرقابة . الأمر الذي يقعدهم عن ممارسة هذه المراقبة وتحقيق أهدافها .

(3) هذا فضلا عن عدم معرفة أو اطلاع المنتخبين المحليين عمليا بما يصدر من قوانين وأوامر ومراسيم وقرارات متعلقة بالبلدية واختصاصاتها ، واصطباغهم بالصبغة السياسية نتيجة لتأثرهم الى حد كبير بالاعتبارات السياسية وافتقارهم للعقلية القانونية اللازمة والكافية لمعرفة أوجه عدم المشروعية التي تشوب أعمال الضبط الاداري البلدي ومدى ملاءمتها اداريا .

حيث كان لهذه النقائص ، الأثر الكبير في عدم نجاعة وفعالية هذه الرقابة في تحقيق أهدافها ، وفق ما نص عليها الميثاق والدستور والأحكام القانونية المنظمة لها ، واعتماد المجالس المنتخبة خاصة المحلية منها ، على أجهزة الدولة الدائمة والمختصة وظيفيا وعضويا بعملية الرقابة على أعمال الادارة العامة (مركزية أو لا مركزية) بكافة صورها ووسائل تحريكها .

- المبحث الثاني : **الرقابة السياسية**

تنصب دراستنا لهذا النوع من الرقابة ، على مفهوم الرقابة السياسية وأهدافها ، وهو موضوع المطلب الأول . ونخصص المطلب الثاني للجهة المختصة بتحريكها ووسائلها في ذلك ، والمطلب الثالث لبحث مدى فعاليتها في تحقيق أهدافها .

(1) حيث نص الميثاق الوطني لسنة 1976 ص77 الفقرة الثالثة على : " وتستند المراقبة الشعبية على مؤسسات منتخبة تتوفر في أعضائها شروط الالتزام والكفاءة والنزاهة ، وتمارس في اطار منظم عن طريق المجالس الشعبية على اختلاف مستوياتها أي المجلس الوطني والمجالس الشعبية للولايات والمجالس الشعبية البلدية ، كما تمارس عن طريق مجلس العمال ضمن المؤسسات الاشتراكية ".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الأول : مدلول وأهداف الرقابة السياسية

وتتمثل في رقابة المؤسسة السياسية في الدولة، المتمثلة في الأحزاب السياسية عن طريق هياكلها وهيئاتها والمنظمات التابعة لها سواء كان ذلك في الدول التي تأخذ بتعدد الأحزاب أو ثنائيتها أو في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد، للعمل والنشاط الاداري من حيث مشروعيته وملاءمته العقائدية والسياسية، بهدف ضمان تطابق وانسجام العمليات والأنشطة الادارية مع مبادئ وأهداف النظام الايديولوجي والسياسي للدولة، دون أن تمتد الى الأهداف الأخرى، التي ترمي اليها مختلف أنواع الرقابة.

أما في الجزائر، ونظرا لتبنيها النظام التأسيسي[1] القائم مبدأ الحزب الواحد المجسد في حزب جبهة التحرير الوطني، باعتباره المؤسسة المختصة بالوظيفة[2] السياسية، والأداة المسيرة للمجتمع، وقائد الثورة في مجالات التخطيط والتوجيه والتنشيط والرقابة للسياسة العامة في الدولة.

وبناء على نص المادة 183/1[3] من دستور 1976، والمادة 6 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني[4] تقع مسؤولية القيام بوظيفة الرقابة السياسية على العمل والنشاط الاداري مركزيا

---

(1) انظر المادة 94 من دستور 1976.
(2) انظر المادة 4 من القانون الاساسي للحزب المعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 19 22 ديسمبر 1983.
(3) التي نصت على : " تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور".
(4) حيث جاء فيها " يمارس الحزب، وفقا لأحكام القانون وظيفة الرقابة السياسية المنصوص عليها في الميثاق الوطني بواسطة هيئاته وعن طريق المجالس المنتخبة، وذلك بقصد المحافظة على التراث الوطني، ومكتسبات الثورة الاشتراكية، ومحاربة التبذير واختلاس الأموال العامة.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وعلميا ، على عاتق حزب جبهة التحرير الوطني بواسطة مياكله وهيئاته القاعدية ، هادفا أساسا ضمان احترام تجسيد الادارة (مركزية أو لامركزية) للمبادئ والاهداف السياسية والايديولوجية والمثل والاخلاق الوطنية والحفاظ على الأموال العامة وصيانتها من خلال مختلف أعمالها وتصرفاتها القانونية والمادية .

- المطلب الثاني : الجهة المختصة بالرقابة السياسية ووسائل تحريكها

يشترك في تحريك الرقابة السياسية على أعمال الضبط الاداري البلدي هيئتان تابعتان للحزب[1] على المستوى البلدي ، وذلك بطرق ووسائل مختلفة وهما :

- **القسمة** : وهي الهيئة أو الهيكل الحزبي القاعدي على مستوى البلدية ، تمارس الرقابة السياسية على أعمال الضبط الاداري البلدي عن طريق لجنتها[2] ، باعتبارها الهيئة القيادية للحزب على مستوى القسمة . وينتخب أعضاؤها من طرف الجمعية العامة للقسمة من بين أمناء الخلايا وأعضاء مكاتبها ومناضلين أعضاء في الجمعية العامة ، التي تمثل الهيئة العليا للحزب على مستوى القسمة . يتراوح عدد أعضائها من 15 الى 35 عضوا ، يتم انتخابهم كل 5 سنوات ، مع امكانية تجديدهم قبل الأوان بطلب من ثلثي أعضاء الجمعية العامة ، أو بقرار من الهيئات العليا للحزب .

ومن بين صلاحياتها : - دراسة مجموع القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تهم البلدية - اتخاذ جميع الاجراءات الضرورية لتنفيذ أوامر الهيئات العليا وتعليماتها

---

(1) حيث نصت المادة 129 من القانون الأساسي للحزب على : " يتولى الحزب توجيه المجالس المنتخبة ، وتنشيطها ومراقبتها ، دون أن يحل محلها أو يحد من مبادرتها " .

(2) حيث نصت المادة 81 من النظام الداخلي للحزب المعدل من طرف اللجنة المركزية في دورتها الحادية عشرة بتاريخ 17/01/1984 على : " يتولى الرقابة في مستوى القسمة لجنة القسمة طبقا للمادة 6 و 127 من القانون الأساسي للحزب " .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ اقتراح جميع الحلول التي تراها مناسبة لحل المشاكل المطروحة على المستوى البلدي ، ورفعها الى الهيئات العليا المباشرة .

ـ توجيه وتنشيط المجلس الشعبي البلدي والأجهزة المنتخبة لوحدات الانتاج والخدمات.

تقوم بهذه الاختصاصات أثناء اجتماعاتها العادية ، دورة في كل شهرين أو في دورة طارئة ، بناء على طلب ثلثي أعضائها ، أو بطلب من مكتب القسمة بوصفه الهيئة التنفيذية للجنة والمسؤول أمامها ، برئاسة أمين القسمة ، يتولى تسيير وتنسيق نشاطات لجنة القسمة أثناء اجتماعه الأسبوعي .

ومن خلال قيامها بصلاحياتها ، تتولى لجنة[1] القسمة مراقبة الأعمال التي تتخذها هيئة الضبط الاداري البلدي حفاظا على النظام العام من ناحية مدى مراعاتها للمبادئ السياسية والايديولوجية للدولة ، المتضمنة في الميثاق الوطني ، ومدى انسجامها مع الأهداف التي يرمي حزب جبهة التحرير الوطني لبلوغها ونجاعتها ، لحماية مكتسبات الثورة الاشتراكية والتراث الوطني بالكشف والقضاء على ما يرتكب ازاءها من مخالفات وسوء التسيير للأموال العامة ، وهذا عن طريق الرقابة السابقة لهذه الأعمال والتي تمارسها من خلال التوجيه والتنشيط لأعمال المجلس الشعبي البلدي وهيئته التنفيذية ، وتبصيرها بالأهداف والمبادئ السياسية وتوجيهات وتعليمات الهيئات العليا للحزب أثناء اجتماعاتها المشتركة .

أو عن طريق الرقابة اللاحقة وذلك بمناسبة دراستها لمجموع القضايا المطروحة على المستوى البلدي سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية ، واتخاذ جميع التدابير الضرورية لتنفيذ أوامر وتعليمات السلطات السياسية العليا ، واقتراح الحلول المناسبة وفقا لأوامر وتعليمات السلطات السياسية العليا للمشاكل المطروحة على المستوى البلدي ، وعرضها على

---

(1) بالنسبة لتشكيلها وصلاحياتها ونظام سيرها ، انظر المواد من 58 الى 68 من القانون الاساسي للحزب المعدل من طرف المؤتمر الخاص المنعقد من 19 الى 22 ديسمبر 1983 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الجمعية العامة للقسمة ،التي تقوم بدراسة تقارير لجنة القسمة وتصادق عليها ، وتتخذ قرارات بشأنها أثناء اجتماعها العادي مرّة في كل أربعة أشهر أو في اجتماع طاري، بناء على طلب أغلبية الخلايا أو بطلب لجنة القسمة أو بقرار من الهيئات العليا ،اذا ما استدعى ذلك قضية محلية أو وطنية تستوجب حلا فوريا . وفي حالة تعذر[1] حل القضايا المطروحة على مستوى القسمة ،عليها باحالتها على مكتب المحافظة لدراستها واتخاذ القرار المناسب لحلها .

– **المجلس التنسيقي البلدي** : انطلاقا من وحدة القيادة للحزب والدولة ، التي يتميز بها النظام السياسي للجزائر ،كلفت المادة 127 من القانون الأساسي للحزب اللجنة المركزية بتحديد كيفيات وطرق المراقبة والتنسيق بين الأجهزة التنفيذية للحزب والدولة . وتطبيقا لذلك ، أصدرت اللجنة المركزية في دورتها الرابعة المنعقدة من 29 الى 31 ديسمبر 1980 لائحة متعلقة بالقضايا التنظيمية قسررا يتضمن تنظيم وصلاحيات مجلس التنسيق[2] البلدي والولائي .

نصت المواد 5و 6و7 منه على الأهداف المتوخاة من انشاء هذا المجلس المتمثلة في :

– جعل علاقات الأجهزة السياسية والادارية المحلية ضمن المجالس التنسيقية عبارة عن روابط تسودها الموضوعية والديمقراطية
– اطلاع مجالس التنسيق البلدية والولائية على كل النشاطات ذات الطابع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الخاصة بالبلدية والولاية .
– عمل وسهر هذه المجالس في اطار الاختصاصات المخولة لها طبقا لمبادئ الميثاق الوطني ،ولوائح مؤتمرات الحزب

---

(1) انظر المادة 82 من القانون الداخلي للحزب المعدل من طرف اللجنة المركزية في دورتها الحادية عشرة في 1984/01/17 .

(2) انظر المادة 76 من القانون الداخلي للحزب،ونص المادة 77 من نفس القانون التي جاء فيها : " يتألف مجلس التنسيق البلدي من : امين القسمة – رئيس المجلس الشعبي البلدي – ممثل الجيش الوطني الشعبي – أعضاء مكتب القسمة – أعضاء المجلس التنفيذي للمجلس الشعبي البلدي – منسقي المنظمات الجماهيرية على المستوى البلدي – مسؤولي الوحدات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكبرى " .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقرارات اللجنة المركزية والحكومة وتعليمات الأمين العام للحزب على احترام القوانين وتجسيدها في الواقع العملي وضمان الشروط الضرورية لانجاح مخططات التنمية على المستوى المحلي

ومن بين أهم اختصاصاته المتعلقة بموضوع دراستنا ، ما جاء في المادة 21 من القرار السالف الذكر التي نصت على أن : " تمارس مجالس التنسيق وظيفة المراقبة السياسية لمجموع الادارات والمؤسسات والهيئات المختلفة ، كما تشارك في تنشيط ومراقبة المجالس الشعبية المنتخبة " .

وتأسيسا على نص المادة 21 من القرار السالف الذكر ، يختص المجلس التنسيقي البلدي[1] بالرقابة السياسية على أعمال هيئة الضبط الاداري البلدي ، بواسطة مكتبه[2] الذي يعتبر الهيكل الدائم[3] للمتابعة والسهر على تحقيق أهداف المجلس التنسيقي البلدي السابقة الذكر .

يتولى تحريك هذه الرقابة اللاحقة من خلال ممارسته لصلاحيات[4] الواسعة ، خاصة منها :

- يدرس ويتابع انشغالات المواطنين ويقوم بابلاغها للقيادة السياسية
- يعمل على الحل السريع للمشاكل المطروحة .
- يهتم بسلامة وطمأنينة المواطن .
- وفي اطار تطبيق السياسة الاجتماعية للبلاد ، يسهر على ضمان الظروف الصحية للمواطنين وتحسينها ورفع مستوى معيشة الجماهير - يقوم بتنشيط ومراقبة ومتابعة انجاز العمليات الكبرى ذات الأهمية الوطنية ، التي لها صلة بالحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد .
- السهر على الدفاع على مكتسبات الثورة وتطبيق الميثاق والقانون .

---

(1) بالنسبة لقواعد تسييره ، انظر المواد من 23 الى 28 من القرار المتعلق بالمجلس التنسيقي البلدي والولائي .

(2) اذ نصت المادة 78 من القانون الداخلي للحزب على: "تنشأ داخل مجلس التنسيق البلدي مكتب تنسيق يتألف من : أمين القسمة - رئيس المجلس الشعبي البلدي - ممثل الجيش الوطني الشعبي "

(3) حيث نصت المادة 10 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات المجلس التنسيقي البلدي والولائي على : "مكتب مجلس التنسيق هو الهيكل الدائم للمتابعة والسهر على تطبيق ما جاء في المادة 7" .

(4) انظر المواد من 11 الى 20 من القرار الصادر عن اللجنة المركزية والمتعلق بتنظيم وصلاحيات المجلس التنسيقي البلدي والولائي .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- له أن يجري تحقيقات مستعجلة في حالة بروز نتائج سلبية مترتبة على النشاطات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية على المستوى البلدي .
- تبليغ السلطات المختصة عن حالات عدم الانضباط والاهمال وسوء التسيير والاختلاس واستغلال السلطة والتبذير والرشوة والانحرافات والبيروقراطية ، وكل التصرفات التي من شأنها عرقلة تنفيذ التنمية المحلية في حالة تجاوزها في استعمال سلطاتها .
- توجيه وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي وتقييمها سنويا بهدف السهر على تطابقها مع حاجيات ومتطلبات المواطنين المحليين ، واتخاذ كل اجراء أو تدبير له صلة بالحالة أو المشكل المطروح على المستوى البلدي .
- حماية الممتلكات العمومية .

يقوم بهذه الصلاحيات مع احترام الاختصاصات المخولة قانونيا وتنظيميا للمجلس الشعبي البلدي وهيئته التنفيذية . وفي اطار ممارسته لاختصاصاته المتعلقة بالرقابة السياسية وبقصد تحضير القرارات الواجب اتخاذها ، له أن يشكل لجانا[1] فنية مؤقتة لدراسة القضايا المطروحة ، يضبط أمين القسمة باعتباره رئيسا[2] للمجلس التنسيقي ، تشكيلة هذه اللجان ويحدد صلاحياتها ومدّة أشغالها ، وذلك بالتشاور مع أعضاء مكتب مجلس التنسيق البلدي ، والتي تنتهي مهمتها بتقديم تقريرها النهائي ، الذي يعتبر رأيا استشاريا للمشكل المدروس ، ولمكتب مجلس التنسيق البلدي ، لدراسة نتائج تقارير هذه اللجان والبت فيها باتخاذ قرارات بشأن القضايا المدروسة أثناء اجتماعاته[3] ، وتقديمها للمجلس التنسيقي البلدي للنظر والبت فيها خلال اجتماعه[4] عن طريق اصداره قرارات تحوز لقوة التنفيذ[5]

(1) انظر المواد من 29 الى 31 من القرار المتضمن تنظيم وصلاحيات المجلس التنسيقي البلدي والولائي الصادر عن اللجنة المركزية للحزب .
(2) انظر المادة من القرار المشار اليه اعلاه .
(3) انظر المادة 27 من القرار السالف الذكر والمتعلق بالمجلس التنسيقي البلدي والولائي .
(4) انظر المادة 23 من القرار الآنف الذكر .
(5) انظر المادة 32 من القرار الآنف الذكر .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ابتداء من تاريخ اتخاذها . يتولى كل عضو من أعضاء المجلس ، مسؤولية تطبيقها ضمن قيامه بصلاحياته ، وتقديم عرض دوري بشأنها أمام المجلس. كما يجب على المجلس[1] تبليغ تقارير أعماله خلال العشرة أيام التالية لاختتام دورة اجتماعه الى المجلس التنسيقي الولائي ، باعتبار هذا الاخير المسؤول[2] عن الممارسة الفعلية لنشاطات المجلس التنسيقي البلدي ، وفي هذا الاطار عليه اتخاذ كل التدابير الضرورية لضمان حسن سيره .

- المطلب الثالث : تقيم الرقابة السياسية

سينصب تقييمنا لمدى فعالية الرقابة السياسية على أعمال الضبط الاداري البلدي ، وذلك بالنسبة للقسمة والمجلس التنسيقي البلدي باعتبارهما الجهتين المختصتين على المستوى البلدي ، بتحريك هذه الرقابة .

- **القسمة** : بالرغم من ضرورية اضطلاع القسمة بوظيفة الرقابة السياسية على أعمال الضبط الاداري البلدي نظرا لطبيعة وظيفة الضبط الاداري وأهدافها ، وادراجها في اطار العلاقة الوظيفية[3] التي تربط الحزب والادارة العامة (الدولة) ، الا أنه يلاحظ عدم فعاليتها وقدرتها على تحقيق كل أهداف عملية الرقابة على الادارة عامة ، وأهداف الرقابة السياسية خاصة . ومرد هذا العجز يعود بصفة أساسية الى الاسباب والعوامل والعيوب التي سبق ذكرها فيما يخص تقييم الرقابة الشعبية .

(1) انظر المادة 28 من القرار الآنف الذكر .
(2) انظر المادة 22 من القرار الآنف الذكر .

(3) باعتبار الحزب جهاز سياسي يقوم عن طريق هياكله وهيئاته المركزية والقاعدية والمنظمات الجماهيرية التابعة له برسم السياسة العامة والتوجيه والتنشيط والتعبئة الجماهيرية والرقابة على أعمال الادارة بهيئاتها المركزية واللامركزية ، بوصفها الأداة الفعالة لتنفيذ السياسة العامة (اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا) وتجسيد أهدافها ، وتنفيذ القوانين والانظمة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

اذ يلاحظ أن نشاط وعمل الهياكل القاعدية للحزب (القسمة والمحافظة) يكاد ينحصر فقط في عملية تحضير انتخابات المجالس الشعبية البلدية وكل ما يتعلق بهذه العملية، أو بمناسبة القيام ببعض الاعمال التطوعية والتظاهرات الثقافية من حين لاخر .

وتختفي بانتهاء هذه الانتخابات وتقديم نتائجها النهائية واختتام الاعمال التطوعية ، حيث تعود الى اجتماعاتها المطولة والنزيرة ، هذا من جهة . ومن جهة ثانية ، يعود هذا العجز الى الاهتمام الكبير الذي حظيت به الادارة كأداة لتحقيق التنمية الشاملة من طرف السلطات العليا على حساب الحزب كجهاز سياسي ، الامر الذي أقعده أن يتبوأ مكانته ويقوم بدوره حسب ما يقتضيه الميثاق الوطني وأحكام الدستور والقانون الاساسي والداخلي المنظمين له .

ولهذا يلاحظ في السنين الاخيرة خاصة ، بعد انعقاد المؤتمر[1] الرابع لحزب جبهة التحرير الوطني من 27 الى 31 جانفي 1979 ، والمؤتمر الاستثنائي[2] من 15 الى 19 جوان 1980 ، توجه السلطات العليا للدولة الى تمكين[3] الحزب من استرجاع مكانته القيادية ، وتمكينه من القيام بفعالية بدوره الطلائعي ، من خلال تدعيمه وظيفيا وتنظيميا وعضويا .

حيث يسجل انتعاشا ملموسا لدور الحزب سواء كان ذلك على مستوى الهيئات العليا أو القاعدية للحزب ، وقيامهم

---

(1) حيث تمت المصادقة على القانون الاساسي للحزب .

(2) اذ جاء في لائحته التقييمية ص6 مايلي : " غياب الرقابة والتقييم المتواصل والمنتظم . كما يظهر في ختام اللائحة السابقة ص14 الى " انطلاقا من حصيلة التقييم الذي قام بها المؤتمر للمرحلة الماضية ، واستجابة لضرورة تدعيم الجوانب الايجابية وعلاج الجوانب السلبية ، وتوفير الشروط الكفيلة بالتطبيق الجيد للمخطط الخماسي ومواصلة تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية ، فان المؤتمر الاستثنائي يقرر ..... ويؤكد على وجوب تطبيق ما جاء في الميثاق الوطني فيما يتعلق بمكانة ودور حزب جبهة التحرير الوطني في قيادة وتنشيط ومراقبة وتوجيه عملية التنمية للبلاد".

(3) انظر لائحة السياسة العامة ص2 الصادرة عن المؤتمر الاستثنائي للحزب .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بوظائفهـم وفـق ما نـص عليه الميثـاق الوطـني والدستور والقانـون الاساسـي والداخلـي للحـزب .

- المجلس التنسيقي البلـدي : بالرغـم مـن وجوبيـة وأهميـة وجـود مثل هـذه المجالـس على المسـتوى المحلـي ، وقيامهـا بوظيفة التنسيق بـين الهيئـات السياسيـة والادارية علـى المسـتوى المحلـي ، واضطلاعهـا بالرقابـة السياسيـة علـى أعمـال وتصرفـات الهيئـات والمؤسسـات اللامركزيـة ، وتوجيههـا وتنشيطهـا ، بمـا يكفـل قيامهـا بوظائفهـا وفـق مـا تقتضيـه النصـوص القانونيـة والتنظيميـة المحددة لصلاحياتهـا وسلطاتهـا ، وعلـى الأهـداف والمبـادئ التي تضمنهـا الميثـاق الوطـني ولوائـح وقـرارات السلطـات السياسيـة العليـا .

ونظـرا للصفـة الوظيفيـة لأعضـاء المكونـين لهـذا المجلـس ، باعتبارهـم المسؤولـين بالدرجـة الأولـى عـن أعمـال وتصرفـات المؤسسـات والهيئـات الاداريـة والسياسيـة على المسـتوى المحلـي . وبالنظـر الـى الصلاحيـات الواسعـة المخولـة لهـذا المجلـس ، الأمر الـذي يضمـن لـه القيـام بوظائفـه علـى أكمل وجـه ، وبالتالـي تحقيـق أهدافـه السالفـة الذكـر .

الا أنـه نظـرا لحداثـة هـذه الهيئـات التنسيقيـة ، والنقائـص الملاحظـة علـى السلطـات السياسيـة والادارية علـى المستوى البلـدي علـى حـد مـا سبـق ذكـره ، وتأثرهـا الـى حـد كبيـر بالمعطيات والاعتبـارات السياسيـة علـى حسـاب مقتضيـات واعتبـارات الشرعيـة القانونيـة والملائمـة الوظيفيـة للأعمـال والتصرفـات الاداريـة علـى المسـتوى البلـدي .

حيـث كـان لهـذه العوامـل ، الأثـر الكبيـر فـي عدم فعاليـة المجلـس التنسيقـي البلـدي فـي تحريكـه للرقابـة السياسيـة وتحقيـق أهدافهـا خاصـة منهـا السهـر علـى احـترام تطبيـق القوانـين والأنظمـة . واقتصارهـا علـى المخالفـات الاداريـة والقانونية الجسيمة ، وعـدم امتدادهـا الـى المخالفـات البسيطـة لمبـدأ المشروعيـة ، وحسـن الملائمـة الاداريـة ، التي ترتكبهـا هيئـة الضبط الاداري البلـدي ، بمناسبـة استعمالهـا لسلطاتهـا فـي هـذا المجـال ، الأمر

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الـذي يقدمهـا أن تكـون وحدهـا الضامنـة لحقـوق وحريـات الافـراد فـي مواجهـة اسـاءة وانحـراف هيئـة الضبط الاداري البلـدي فـي استعمـال سلطاتهـا الضبطيـة .

ـ المبحـث الثالـث : الرقابـة الاداريـة

قسمنـا هـذا المبحـث الـى ثلاثـة مطالـب ، تناولنـا فـي الاول مفهـوم وأهـداف الرقابـة الاداريـة ، وخصصنـا المطلـب الثانـي لصـور هـذا النـوع مـن الرقابـة ووسائـل تحريكهـا ، وقيمـنا مـدى فعاليتهـا فـي تحقيـق أهدافهـا فـي المطلـب الثالـث.

ـ المطلـب الاول : مفهوم وأهداف الرقابة الادارية

تمتـاز هـذه الرقابـة بأنهـا رقابـة ذاتيـة ، بمعـنى أن السلطـات أو الاجهـزة الاداريـة هـي الـتي تتولـى مباشرتهـا والقيـام بهـا علـى ذات أعمالهـا ،أي تراقـب نفسهـا بنفسهـا ،وهـذا عـن طريـق مـا يسمـى بالرقابـة أو السلطـة الرئاسيـة فـي ظـل النظـام الاداري المركـزي ، أو الرقابـة الوصائيـة التي تمارسهـا السلطـات الاداريـة المركزيـة علـى الهيئـات الاداريـة اللامركزيـة سواء كانـت اقليميـة أو مصلحيـة .

أو بمراجعـة السلطـات الاداريـة المركزيـة واللامركزية لـذات أعمالهـا ـ بقصـد التأكـد مـن مـدى مشروعيتهـا وملاءمتهـا لطبيعـة الوظيفـة المختصـة بالاضطـلاع بهـا وحسـن سيرهـا وتنحصر طـرق تحريـك هـذه الرقابـة فـي : ـ أن تبـادر بهـا الادارة مصـدرة الاعمـال مـن تلقـاء نفسهـا أو تتولاهـا بنـاء علـى تظلمات الافـراد وشكاويهـم مـن الاعمـال غـير المشروعـة الصـادرة عنهـا .

ـ أو بنـاء علـى ما خولهـا القانـون مـن سلطـات متعلقة بعمليـة الرقابـة الاداريـة خاصـة الوصائيـة منهـا .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الثاني : صور الرقابة الادارية ووسائل تحريكها

يتخذ هذا النوع من الرقابة على أعمال الضبط الاداري البلدي صورتين ، يتم تحريكهما بواسطة جهتين مختلفتين وبوسائل متباينة هما :

- الرقابة الولائية : وتتمثل في رقابة هيئة الضبط الاداري البلدي لذات أعمالها ، عن طريق مراجعتها من تلقاء نفسها بهدف التأكد من شرعية وملاءمة أعمالها ، أو بناء على تظلمات ذوي المصلحة والشأن من الافراد ضد أعمال وتصرفات سلطة الضبط الاداري البلدي غير المشروعة أو غير الملائمة ، والتي أضرت بمراكزهم أو مصالحهم أو حرياتهم ، يلتمسون فيها من هيئة الضبط الاداري البلدي مراجعة العمل موضوع التظلم ، واعادة النظر فيه اما بتصحيحه أو تعديله أو الغائه بشكل يجعله أكثر ملائمة واتفاقا مع القانون ومبادئه العامة ، أو التعويض عن الأضرار التي سببتها الافراد من جراء تنفيذها .

- الرقابة الادارية الوصائية : وتتمثل في ممارسة السلطات الادارية المركزية للسلطة الوصائية المخولة لهم قانونيا ، على الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية سواء كانت اقليمية أو مصلحية ، اذ يعد هذا النوع من الرقابة أحد المقومات الأساسية في النظام الاداري اللامركزي ، فلا يمكن القول بوجود لا مركزية بدون وصاية ، أو وصاية بدون لا مركزية ، وهذا نظرا للغاية التي يتوخاها الشرع في اخضاعه للهيئات اللامركزية لوصاية السلطات العليا المركزية ، وهي المحافظة على الوحدة السياسية والقانونية للدولة من التفكك ، وهذا بمنحه للهيئات المركزية العليا بعض السلطات تمارسها على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية بهدف منع شطط هذه الأخيرة ، وتخاذلها وسوء استعمالها لسلطاتها تحقيقا لمشروعية أعمالها ، وعدم تعارضها وتناقضها مع المصلحة العليا للدولة ، كل ذلك ضمانا للحفاظ على اقامة التوازن بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة المحلية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولعل أحسن تعريف للوصاية الادارية هو ما قاله الأستاذ (جاك دمبور) بأنها : " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرّع لسلطة ادارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت واساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها ، وللتحقيق من مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة[1].

وبهذا المعنى تعدّ الوصاية الادارية قيدا أو استثناء على مبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية في ممارسة صلاحياتها المقررة قانونيا ، ذو طبيعة قانونية ، ونتيجة لذلك لا يقرر هذا القيد أو الاستثناء الا بنصّ قانوني صريح اذ لا وصاية بدون نصّ.

وقد حدّد الفقه وسائل الوصاية الادارية ، وميز بين العامة منها والخاصة . تمارس الأولى على أي عمل من أعمال الهيئات اللامركزية ، وهي وسيلة الايقاف والالغاء ، والثانية تمارس أيضا على أعمال الهيئات اللامركزية مع وجوبية اقرارها بنصّ قانوني صريح وهي الحلول ، التصديق ، الاذن أو الترخيص والمشورة المسبقة . وتمارس هذه السلطات سواء على أعمال أو أعضاء الهيئات اللامركزية .

وما دام المشرّع الجزائري قد طبع وظيفة الضبط الاداري البلدي بالطابع المحلي ، وأسند صلاحياتها لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، يمارسها باسم ولحساب البلدية بوصفها هيئة لامركزية اقليمية .

وبناء على ما سبق ذكره ، وتأسيسا على المادة 235 من القانون البلدي التي نصت على خضوع هيئة الضبط الاداري البلدي في ممارستها لهذه الوظيفة لمراقبة المجلس الشعبي البلدي واشراف[2] السلطات العليا،

---

(1) - Jacques Dembours " Les Actes de la tutelle Administrative en Belge " Bruxelle 1955 P. 353.

(2) يلاحظ أن عبارة اشراف أستعملت بمعنى وصاية ، وكان من الأجدر بالمشرع تفاديا لأي تأويل خاطىء أن يضمن هذه المادة عبارة وصاية بدل اشراف ، لان الكلمة الأولى تخدم المعنى المقصود أحسن من كلمة اشراف ، نظرا للفارق في المعنى والاثار لكلا الاصطلاحين في علم الادارة العامة والقانون الاداري .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ونتيجة لذلك، يستخلص أن رئيس المجلس الشعبي البلدي خاضع في ممارسته لهذه الوظيفة وبقية وظائفه المخولة له قانونيا، للرقابة الوصائية للسلطات الادارية العليا، وهي اساسا الوالي، وأحيانا وزير الداخلية . (وفق ما نصت عليه النصوص القانونية المقررة لها) .

تحرك عن طريق اعمال السلطات المتعلقة بالوصاية الادارية وفق ما نصت النصوص القانونية المقررة لها، والمتمثلة في :

ـ سلطات الرقابة الوصائية على أعمال الضبط الاداري البلدي، وتتمثل في سلطة الوالي في الغاء (ابطال) قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، التي يتخذها سواء تنفيذا[1] لاختصاصاته أو لمداولات[2] المجلس الشعبي البلدي ومقرارات الهيئة التنفيذية البلدية، اذا كانت مخالفة لقانون أو لأمر أو لمرسوم .
كما يجوز للوالي أن يوقف مؤقتا تنفيذ القرارات البلدية سواء كانت عامة أو فردية، اذا ما رأى أن في مواصلة تنفيذها خطرا يهدد النظام العام .

ونظرا لطبيعة بعض الوظائف خاصة منها وظيفة الضبط الاداري، وما تستلزمه مقتضيات الحفاظ على النظام العام من سرعة في تنفيذ القرارات الصادرة لمواجهة المهددة له، أجاز المشرّع للوالي في حالة الاستعجال أن يأذن بالتنفيذ[3] الفوري للقرارات البلدية .

كما أجازت المادة 233 من القانون البلدي للوالي ـ بحكم القانون واذا ما طلب منه ـ اتخاذ الاجراءات المفروضة بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل على رئيس الشعبي البلدي، في حالة ما اذا رفض أو أهمل هذا الأخير القيام باحداثها . وله[4] (الوالي) في حالة التهديد الخطير بالاخلال

(1) انظر المادة 129 و 130 و 131 من القانون البلدي .
(2) انظر المواد من 102 الى 107 من القانون البلدي .
(3) انظر المادة 132 من القانون البلدي .
(4) انظر المادة 234 من القانون البلدي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بالنظام العام في بلدية أو عدة بلديات مجاورة ، أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لاتخاذ التدابير الضرورية والكافية لصد هذه الاخطار ووقاية النظام العام على المستوى البلدي .

ـ سلطات الرقابة الوصائية على أشخاص هيئة الضبط الاداري البلدي : وتنصب الرقابة الوصائية في هذا الصدد على أعضاء المجالس الشعبي البلدي بما فيهم رئيسه ، وتتخذ صور منها ،

ـ التوقيف : اذ يجوز بناء على نص المادة 92 من القانون البلدي للوالي أن يوقف عضوية كل منتخب في مجلس شعبي بلدي بقرار مسبب لمدة أقصاها شهرا ، في حالة ما اذا ارتكب المنتخب خطأ جسيما سواء تمثل في اخلاله بمهمته ، أو ارتكابه لمخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه . كما يمكن أن يمدد مفعول هذا التوقيف الى مدة ثلاثة أشهر ، وذلك بقرار من وزير الداخلية ، يصدره بناء على اقتراح يقدمه الوالي مرفقا برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي .

أما اذا تعرض الى متابعة جزائية ، تستمر حالة التوقيف حتى تصدر الجهة القضائية المختصة حكمها النهائي في شأنه[1] .

ـ الاقصاء : وهو عزل المنتخب نهائيا من المجلس الشعبي البلدي ، بتجريده من صفة العضوية في المجلس ويتم ذلك وفق ما نصت عليه المادة 92 مكرر التي جاء فيها : " في حالة اقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي ، يجتمع المجلس وجوبا لابداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها الى العضو المعني .

يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته الى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي . يتم الاقصاء بموجب مرسوم " .

ـ الاستخلاف والتجديد والحل : نصت المادة 110 من القانون البلدي على أنه اذا توفي أو استقال أو أقصي عضو من المجلس الشعبي البلدي ، يستخلف وفقا لأحكام المادة 87 من قانون الانتخابات[2] التي نصت على أن

(1) انظر المادة 92 من القانون البلدي .
(2) انظر القانون رقم 80ـ08 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1400 الموافق 25 اكتوبر 1980 والتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السادسة عشرة ، عدد 44 بتاريخ 28 اكتوبر 1980 ، ص 1594 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ليتم استخلافه بموجب قرار من الوالي بالمرشح الوارد اسمه بالجدول المتضمن نتائج الاقتراع ، وذلك مباشرة بعد آخر مرشح منتخب. أما في حالة ما اذا اقتضى حل أو استقالة أو اقصاء أكثر من نصف أعضاء المجلس طبقا لأحكام المادة 110 السالفة الذكر ، يتم تجديد المجلس الشعبي البلدي بكامله طبقا للمادة 87 من قانون الانتخابات عن طريق استدعاء الناخبين. بموجب مرسوم يصدر 60 يوما قبل تاريخ الانتخابات ، الا أنه لا يمكن اجراء هذه الانتخابات اذا كانت تفصلها مدة 04 أشهر عن تاريخ التجديد العادي.

كما نصت المادة 111 من القانون البلدي على أنه في حالة وفاة أو استقالة أو اقصاء أكثر من نصف أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، يتم تجديد المجلس بكامله بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

ونصت المادة 112 من القانون البلدي على أن حل المجلس الشعبي البلدي ، لا يتم الا بموجب مرسوم ، واذا اقتضى ايقافه في حالة الاستعجال ، فلا يمكن أن تتعدى مدة الايقاف شهرا واحدا ، ويتم ذلك بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي[1].

ومما يلاحظ على المشرّع في هذا الصدد ، هو سكوته عن الحالات التي تؤدي الى اقصاء المنتخب من عضوية المجلس الشعبي البلدي والاسباب التي تفضي الى حلّ المجلس أو اقصاء أكثر من نصفه. وكذا الظرف الاستعجالي ، الذي يقتضي ايقاف المجلس الشعبي البلدي ، على غرار عدم تبيانه للأسباب والحالات التي تؤدي الى ايقاف كل عضو من أعضاء المجلس من طرف الوالي لمدة شهر على حد ما سبق بيانه.

لهذا نرى أنه يجدر بالمشرّع أن ينص صراحة على حالات أو أسباب الاقصاء والحل والايقاف للمجلس ، حتى لا يترك لوزير

(1) تفاديا للشغور التام للمجلس الشعبي البلدي ، وتعطيل المصالح البلدية عن العمل وتطبيقا لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وحسن سير الوظيفة الادارية • في حالة الحل أو التجديد أو الاستقالة لجميع اعضاء المجلس ، يجب على الوالي تعيين بقرار منه مجلسا مؤقتا يكلف بتسيير شؤون البلدية وذلك على حد ما نصت عليه المولد من 113 الى 115 من القانون البلدي •

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الداخلية حرية استعمال هذه الامتيازات (السلطات) كيفما شاء ومتى أراد ، ويوفر للمجلس الاستقرار والطمأنينة التي يحتاجهما للقيام بوظائفه على أحسن وجه ، وبالتالي تحقيق هدف اللامركزية الذي تسعى البلدية كمؤسسة أساسية اقليمية سياسية وادارية واقتصادية واجتماعية وثقافية لبلوغه .

وبعد أن المحنا الى أهم خصائص وسلطات الرقابة الادارية على أعمال الضبط الاداري البلدي ، وطرق تحريكها ، يبقى لنا تقدير وتقييم مدى فعالية ونجاعة هذا النوع من الرقابة في حماية حقوق وحريات الأفراد ، ضد تعسف هيئة الضبط الاداري البلدي في استعمال سلطاتها .

- المطلب الثالث: تقييم الرقابة الادارية

بادئ ذي بدء ، يجب تقدير الدور البارز الذي تقوم به الرقابة الادارية في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وتحقيق مشروعية وملاءمة العمل الاداري عامة والضبطي خاصة ، وفيما يخصنا الوظيفة الادارية المحلية بأفضل أسلوب، عن طريق مراقبة قانونية أعمال الضبط الاداري البلدي ومدى ملاءمتها واقعيا وفنيا . الأمر الذي يجعلها من أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة والالتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الادارة العامة المركزية عامة والهيئات المحلية بصفة خاصة ، وبالتالي يجعل من وجودها أمرا حتميا وأصيلا كنوع من أنواع الرقابة على أعمال الادارة العامة ، سواء كانت مركزية أو لا مركزية (فنية أو اقليمية) .

الا أنه بالرغم من الخصائص السالفة الذكر التي يتميز بها هذا النوع من الرقابة ، لا يكفي في جعلها قادرة وحدها على تحقيق كل الأهداف المتوخاة من الرقابة على أعمال الادارة العامة ، وأن تكون الرقابة الوحيدة الناجعة على أعمال الضبط الاداري البلدي .

وهذا بالنظر الى العيوب والنقائص التي تشوب الرقابة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الادارية الذاتية بصفة عامة ، والتي تنقص من نجاعتها وفعاليتها في حماية حقوق وحريات الأفراد ضد تعسف هيئات الضبط الاداري في استعمال سلطاتها ، وتجعل من أعمال هذه الرقابة وطرق تحريكها أمر غير مضمون التحقيق ، ومن هذه العيوب والنقائص مايلي[1]:

(1) بالنظر الى وثاقة الصلة بين السياسة والادارة العامة ، وحتمية التفاعل والتأثير المتبادل بينهما ، الامر الذي من شأنه جعل الرقابة الادارية تتأثر في معظم الحالات **بالاعتبارات** والمقتضيات السياسية على حساب مقتضيات واعتبارات مبدأ الشرعية والعدالة خاصة عندما يتعلق الأمر بطبيعة النظام العام ومقتضياته ومتطلبات ممارسة الحريات والحقوق الأساسية . فهي تنحاز باستمرار عند فحصها لمدى مشروعية وملاءمة الأعمال الادارية الى جانب الاعتبارات والتأثيرات السياسية على حساب مبدأ سيادة الشرعية والقانون باسم حماية النظام العام .

(2) ان الرقابة الادارية الذاتية بالرغم من كونها رقابة مشروعية وملاءمة وأقدر من سابقتها (الرقابة الشعبية والرقابة السياسية) على معرفة مواطن الزلل والخطأ في أعمالها ، الا أنها غير قادرة على معرفة أوجه وأسباب عدم المشروعية وملاءمة التقدير للأعمال الادارية ، مثل الرقابة القضائية . ومرد ذلك أن عمال الادارة (مركزية أو لامركزية) لا يملكون العقلية القانونية الكافية واللازمة للقيام بهذه المهمة .

(3) انه من شأن الخصيصة الذاتية التي تتميز بها الرقابة الادارية . أن تجعلها رقابة غير محايدة في حالة تحريكها ، من ذوي الشأن والمصلحة من الافراد عن طريق التظلمات أو الشكاوي الادارية بمختلف أنواعها ، سواء كانت رئاسية أو ولائية ، التي يرفعونها أمام الجهات الرئاسية للادارة مصدرة الأعمال المتظلم فيها أو أمام هذه الأخيرة . حيث تصبح السلطات الادارية

---

(1) راجع بالتفصيل د . عمار عوابدي ـ عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ـ المرجع السابق ـ ص 21 وما بعدها .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المختصة بهذه الرقابة تجمع بين صفتي الخصم والحكم في ذات الوقت، الأمر الذي يخشى معه سهولة تهرب الجهات الادارية المختصة (هيئة الضبط الاداري البلدي) من الخضوع لمبدأ المشروعية، وعدم اعترافها بأخطائها اذا كان في ذلك مصلحة لها أو كانت تحت تأثير مبررات ومقتضيات سياسية أملتها السلطات العليا ،

حيث تنتج عن هذا العيب ، ظاهرة احجام الأفراد المتضررين من أعمال هيئة الضبط الاداري البلدي (قانونية أو مادية) خاصة والادارة عامة عن رفع التظلمات والشكاوي لتحريك الرقابة الادارية، احساسا أولا : بعدم جدوى هذا الطريق، لانصافهم ما دام قاضيهم هو خصمهم . ثانيا : شكهم في عدالة وحيادية وموضوعية الرقابة الادارية الذاتية ، الأمر الذي يؤدي بالاضافة الى العيوب السابق ذكرها ، الى تعطيل هذا النوع من الرقابة ، ويقعدها عن تحقيق كل أهدافها وأغراضها السابق بيانها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الرابع : الرقابة القضائية

نظرا لاهمية هذا النوع من الرقابة ،التي يكاد يجمع الفقه على انها تمثل أحسن ضمانة لحماية حقوق وحريات الافراد في مواجهة تعسف وانحراف هيئة الضبط الاداري في استعمالها لسلطاتها . سنبحثه بايجاز من حيث تعريف وهدف هذه الرقابة وصورها وتقييم مدى فعاليتها في المطالب التالية :

- المطلب الاول: تعريف الرقابة القضائية ودورها

لم تحظى هذه الرقابة بتعريف جامع مانع ،رغم تعدد التعاريف التي قيلت فيها ،ومنها تعريف[1] الاستاذ ماحي حني موسى ،الذي جاء فيه : " يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الادارة تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الادارة والتخفيف من الاضرار التي تنجم عنها ،ويعتبر هذا النوع من الرقابة هو الانجع ،لأن القائمين بأمر هذه الوظيفة - وهم القضاة - يفترض فيهم الكفاءة القانونية والحيدة التامة والاستقلال عن أطراف النزاع " .

كذا عرفها د . طعيمة الجرف بأنها [2] " الرقابة التي تباشرها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها . وهي أقرب الى توفير الضمانات الجدية للافراد ضد عسف الهيئات العامة وخروجها على القانون من الرقابة الذاتية والرقابة السياسية على السواء " .

وما يلاحظ على التعريفين السابقين ،هو تركيزهما على الجهة المختصة بهذه الرقابة ،وتبيان مدى فعاليتها بمقارنتها ببقية أنواع الرقابة ،دون توضيح لهدفها الاساسي ، وذكر الوسائل التي تؤدي الى بلوغ هذا الهدف " .

وعرفها د . عمار عوابدي بقوله[3] الرقابة القضائية لأعمال السلطات الادارية ،

---

(1) راجع الاستاذ ماحي حني موسى - طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الادارة ،بحث لنيل درجة الماجستير ،جامعة الجزائر ،معهد العلوم القانونية والادارية ،جانفي 1985 ،ص 129 .

(2) راجع د . طعيمة الجرف " مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون " مصر مكتبة القاهرة الحديثة عام 1963 ص 269 و 270 .

(3) راجع . عوابدي عمار - عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة في النظام الجزائري - المرجع السابق - ص 24 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

... من الرقابة القضائية التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الادارية ـ المحاكم العادية من مدنية أو جنائية أو تجارية) • وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (ابتدائيا ـ استئنافا ـ نقضا) وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعاوي والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الادارية غير المشروعة مثل دعوى الالغاء ، ودعوى فحص المشروعية ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية) والدعاوي المتعلقة بالعقود الادارية " •

ورغم شمولية هذا التعريف لكل ما يتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الادارة غير المشروعية • الا أنه يؤخذ عليه عدم تبيانه لهدف هذه الرقابة ، وعلى ذلك يمكن تعريف الرقابة القضائية على أنها " رقابة قانونية ، تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها بهدف ضمان احترام تطبيق مبدأ المشروعية وخضوع الادارة للقانون ، عن طريق مختلف الدعاوي والدفوع القضائية المرفوعة من قبل الاشخاص ذوي المصلحة والصفة ، ضد أعمال السلطات الادارية غير المشروعة من أجل الغائها أو جبر ما ترتب عنها من أضرار" •

ومن خلال التعاريف السابقة الذكر ، يستخلص أن الهدف الاسمى لهذا النوع من الرقابة هو حماية النظام القانوني في الدولة ، عن طريق ضمان سيادة القانون فيها (1) وخضوع الادارة لهذا الاخير ، اذ تشكل هذه الغاية ضمانة فعالة وأكيدة لحماية وتحقيق المصلحة العامة وصون حقوق وحريات الأفراد على السواء في مواجهة الاعمال والتصرفات الادارية غير المشروعة أو غير الملائمة ، وفيما يخص موضوعنا عدم مشروعية وعدم ملائمة أعمال هيئة الضبط الاداري البلدي ، التي تتخذها تنفيذا لصلاحياتها وجبر ما نجم عن ذلك من أضرار للأفراد •

واعتمادا على ما سبق ذكره ، نخلص الى أن عملية الرقابة القضائية على أعمال هيئة الضبط الاداري البلدي ، لايمكن أن تتحرك تلقائيا من قبل الهيئات القضائية المختصة ، الا بناء على الدعاوي القضائية والدفوع التي يرفعها الافراد ذوو المصلحة والصفة أمام القضاء المختص•

واستنادا الى ذلك ، تتخذ هذه الرقابة عدة صور سنبحثها بايجاز في المطالب الباقية •

---

(1) حيث نصت المادة 184 فقرة 3 من دستور 1976 في هذا الصدد على : " ••• تستهدف المراقبة أخيرا ، التحقق من التطابق بين أعمال الادارة والتشريع وأوامر الدولة " •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ المطلب الثاني : رقابة الالغاء

تتميز هذه الصورة بكونها هجومية ،أي تخاصم الأعمال القانونية غير المشروعة الصادرة عن هيئة الضبط الاداري البلدي بارادتها المنفردة ،وذلك بواسطة دعوى الالغاء أو تجاوز السلطة باعتبارها الدعوى الوحيدة والأصيلة لالغاء القرارات الادارية (العامة والفردية) غير المشروعة المرفوعة من قبل ذوي المصلحة والصفة ضد قرارات الضبط الاداري البلدي غير المشروعة بهدف الغائها ومحو آثارها ،وذلك أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى للقضاء باعتبارها الغرفة المختصة بالنظر والفصل كأول وآخر درجة في دعاوي الالغاء المرفوعة أمامها[1] .

وتنصب هذه الصورة على عيوب المشروعية التي تشوب ركن أوعدة أركان القرارات العامة أو الفردية الصادرة عن هيئة الضبط الاداري البلدي والمتمثلة في عيب عدم الاختصاص،عيب السبب ،عيب الشكل ،عيب المحل ،عيب الغاية أو الانحراف في استعمال السلطة[2] . ومن التطبيقات القضائية لعيب عدم الاختصاص،عيب الغاية وعيب المحل أو ما يسمى بمخالفة القانون ،رغم عدم صواب التسمية الأخيرة لأنهما تنصب على كل عيوب عدم المشروعية التي تشوب أركان القرارات الادارية .

مثلا القرار الصادر عن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1976/11/20 فصلا في القضية التي جمعت السيدان كماش وأكوكس كطرف مدعي ، وبلدية بودواو مدعى عليها والتي تتلخص وقائعها فيما يلي :أنه اثر مداولة المجلس الشعبي لبلدية بودواو ،قرر رئيسه منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية (الخمور) على مستوى تراب البلدية. اعتبر المدعيان أن هذا القرار قد ألحق بهما ضررا ،فرفعا دعوى الغاء ضده بعد أن قدما تظلمين (رئاسيا وولائيا) لرئيس الدائرة ولمصدر القرار. مؤسسان دعواهما على أربعة عيوب شابت القرار المخاصم وهي عيب السبب ،وعدم الاختصاص والانحراف في استعمال السلطة وأخيرا عيب مخالفة القانون .

---

(1) حيث نصت المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية الصادر بالأمر رقم 66ـ154 المؤرخ في 1966/6/8 والمعدل والمتمم على : " تنظر الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا ـ الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الادارية ـ الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الاجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى " .

(2) راجع بالتفصيل أوجه عدم الشرعية التي تشوب أركان القرارات الادارية غير المشروعة أو ما يسمى عادة بالشروط الموضوعية لدعوى الالغاء .

د . سليمان محمد الطماوي ـ قضاء الالغاء ـ مصر دار الفكر العربي طبعة5 عام 1976 ـ ص672 وما بعدها .

د . عبدالعزيز الجوهري ـ القضاء الاداري ـ دراسة مقارنة (دعوى الالغاء ـ دعوى التعويض) الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية عام 1983 ،ص 45 وما بعدها .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومما جاء في حيثيات القرار القضائي أنه " وفيما يخص مشروعية القرار الاداري الصادر في 30/9/ 1975، واستنادا على المادتين 235 و 237 من القانون البلدي .

حيث ان رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي ، واشراف السلطة العليا ، بممارسة سلطات الضبط المخولة له قانونيا . وان هدف الضبط الاداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام والأمن والصحة العامة . وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسبيب قراراته . يجب أن تكون هذه الأخيرة قد اتخذت بناء على أسباب كافية من جهة ، ولكن ومن جهة أخرى ، ومهما كانت الأسباب والدواعي ، فان غلق محال بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية مثل ما أمرت به سلطات البلدية ،يشكل عقوبة لايحق الا للمحكمة اتخاذها . ولهذا فان رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص باتخاذ مثل هذا القرار.

وبالنظر كذلك الى أن المداولة المؤرخة في 1975/9/10 والتي على أساسها قرر المجلس الشعبي البلدي بـ 17 صوت ضد صوت واحد منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية باطلة بحكم القانون ، كونها ذات طبيعة مستقبلية (أمر) ، بينما محلها مسألة ضبط تدخل في اطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ،الأمر الذي يستوجب الغاء القرار المتخذ " .

ولهذه الأسباب قضى المجلس الأعلى بالغاء القرار المطعون ضده[1]

أما فيما يخص العيب الذي يشوب ركن السبب ، قضت الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بقرار صادر عنها بتاريخ 1981/07/11 فصلا في القضية التي جمعت السيد أوعمران رابح مدعي والسيد وزير الداخلية مدعى عليه ، والتي تتلخص وقائعها فيما يلي : أن السيد اوعمران شاغل الفيلة (منزل) واقعة ببئر خادم 3 نهج الأخوة جيلالي ، قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه ، حيث استصدر وتحصل على رخصة

د . عوابدي عمار ـ عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة في النظام الجزائري ـ المرجع السابق ـ ص 123 وما بعدها .

— Jean castagné OP Cit P. 95 et suite.

(1) - H. BOUCHAHDA R. KHELLOUFI " Receuil d'Arrêts "
- Jurisprudence administrative.
Université d'Alger Institut des Siences Juridiques Politique
ε · Administrative Année 1979 P. 57 N° 35.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

مسبقـــة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر خادم بتاريخ 1978/10/28 ،
ثـــم تحصل على قرار من هذا الأخـــير يتضمن رخصة للبناء مؤرخ في 1979/01/16 .

الا أن رئيس دائرة بئر مراد رايس أصدر قرار بتاريخ 1979/5/29 بوقـــف الاشغال على أساس أن البناء المزمـــع انجـــازه من شأنه مس النظام العام .

طعـــن المدعـــي ضـدّ قرار المدعى عليه بدعوى الالغاء لتجاوز السلطـــة مؤيدا طعنـــه بوجـــه وحيد مأخوذ من تجاوز السلطـــة ، يتمثل فـــي أن المدعـــي قـــد تحصـــل مسبقا على جميـــع الرخـــص الادارية اللازمـــة لاحاطة مسكنه ، والسبب المتمســـك به من جهـــة أخرى من طرف المدعى عليه غير مـــبرر .

ومـــمـــا جـــاء فـــي حيثيـــات هذا الـــقرار " ولكن حيث أنه كان في الامكان قانونا رفض تسليم رخصة البناء أو منحها مع التحفـــظ بخصـــوص وجوب مراعاة مقتضيات خاصة ، وذلك فـــي حالـــة ما اذا كانت طبيعـــة البناءات من شأنها أن تخـــل من حيث موقعها وأبعادها بالصحة العامة والأمن العام . فانه يتعين على الادارة معاينة وفحص كل حالة على انفراد ، للتوصل وعلى ضوء خطورة المساس الذي يلحقه البنـــاء بالصحـــة العامة أو بالأمن العام ، الى اذا كـــان من الملائـــم رفـــض منح رخصة البناء أو الاكتفـــاء بالنص على وجوب اتباع هذا أوذاك الشرط .

حيث انه كـــان على الادارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب السيـــد (أوعمران) . حيث أن الادارة رأت فيما يتعلـــق بهـــذه القضيـــة أنه لا مجال هناك لا لرفض منح رخصة البناء ولا لربطها باحترام مقتضيات خاصة . ومن ثـــمّ فان قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس مشوب بخطأ واضح .

ومـــا دام كذلـــك ، مستوجب الابطال . وبناء على ما سبق ، صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار السالف الذكر .

أما بالنسبة لعيب المحل ، والذي مفاده أن يكون محل القرار الاداري مخالفـــا للقانون بمعناه الواسع ، اذ يعتبر مشوبـــا بعيب المحل ويجب الغاؤه . وحســـب قضاء مجلس الدولـــة الفرنسي يتخذ هذا العيب عدة أوجه منها :

- مخالفة القرار لنص دستوري أو لنص تشريعي أو تنفيذي أو تنظيمي (عام) ، والمخالفـــة فـــي هذه الاوجه اما أن تكون صريحـــة أو تكون مجسدة اما في التفسير الخاطىء للقانون أو في تطبيقـــه الخاطىء على الوقائـــع التي بني عليها القرار . أو فـــي حالة مخالفـــة هـــذا الأخـــير للمبادىء العامة للقانون والمتعلقة بالحرية أو المساواة كمبدأ احترام الحريـــات العامة والفرديـــة ومبـــدأ احترام الملكيـــة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الخاصة أو مبدأ المساواة امام القانون أو المساواة في الانتفاع بالمال العام •

كما قد يتخذ صورة مخالفة قوة الشيء المقضى به ، تتمثل هذه الحالة في رفض هيئة الضبط الاداري الاقتياد والانصياع لحكم قضائي صادر ضدها • فهذا الرفض يعد بمثابة مخالفة القانون يستند عليه القاضي المختص في الغاء القرارات الادارية المتخذة خلافا للحكم الصادر ضدها •

ومثال ذلك الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 1902/01/24 في قضية الآنسة نواليه (NOUALLIER) التي تتلخص وقائعها في أنه بمناسبة اقامة الآنسة نواليه في منزلها لنوع من المصحات الخاصة ،أصدر رئيس البلدية قرارا ضبطيا منع بموجبه استقبال وتقديم العلاج في المساكن الخاصة للمرضى المصابين بأمراض معدية • قضى مجلس الدولة الفرنسي بالغائه في 1898/03/18 • وقرار ثان منع رئيس البلدية بموجبه فتح بدون رخصة مساكن صحية أو (Asiles) ألغي من جديد من طرف مجلس الدولة الفرنسي في 1901/02/15 • وعلى اثر ذلك اتخذ رئيس البلدية قرار ثالثا منع بمقتضاه نقل المصابين بأمراض معدية عبر تراب البلدية ، وكذا استقبالهم في المساكن الخاصة ،وكان من شأن القرار الأخير لرئيس البلدية أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بالغائه مصرحا بالعيب الذي شابه والمتمثل في مخالفته لقوة الشيء المقضي به[1] •

أما عن عيب الانحراف في استعمال السلطة أو الغاية ، ومن أدق الأحكام القضائية ،التي تضمنت تعريف هذا العيب ، حكم محكمة القضاء الاداري[2] المصرية الصادر في 1956/04/22 الذي جاء فيه :" ان الانحراف في استعمال السلطة ،كعيب يلحق القرار الاداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الادارية ، لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي الى الانتقام أو الى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ،بل يتحقق هذا العيب أيضا اذ صدر القرار مخالفا لروح القانون •

فالقانون في كثير من أعمال الادارة ، لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع • بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل اداري معين ، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الاداري المصلحة العامة فحسب ، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار ،عملا

---

(1) - Jean Castagne OP Cit P. 125 et 126 - Claude Albert colliard OP C

(2) :أنظر • سليمان محمد الطماوي ــ الوجيز في القضاء الاداري ــ المرجع السابق ــ ص 459 و 460 •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الاداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فاذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه تحقيق مصلحة عامة ذاتها ، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف" .

وما يستخلص من هذا الحكم ، أن عيب الغاية يتمثل في حالة استهداف هيئة الضبط الاداري البلدي من خلال اتخاذها لقرارات ضبطية غايات مغايرة لهدف وقاية النظام العام وصونه ، اعتبر عملها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

اذ يعد هذا العيب من أدق العيوب وبالتالي أصعبها اثباتا وأشدها خفاء . اذ يتطلب من القاضي المختص البحث عن الدوافع الخفية التي حملت هيئة الضبط الاداري البلدي على اتخاذ القرار، أي الكشف عن المقاصد الذاتية ، والنوايا والرغبات النفسية لالتماس الغاية الأساسية للقرار المراد تحقيقها . لذا يعتبر هذا العيب من أحدث العيول التي قضى بها مجلس الدولة الفرنسي ، ومن ثم دليلا على اتساع الرقابة القضائية على أعمال الادارة فبعد أن كانت مقتصرة على مراقبة أوجه المشروعية الخارجية أو الظاهرة للقرار الاداري (عيب عدم الاختصاص - عيب السبب - عيب الشكل) امتدت الى مراقبة وكشف أوجه عدم المشروعية الداخلية للقرار الاداري ، وذلك بالبحث عن البواعث النفسية التي تدفع الادارة الى اتخاذ القرار والوقوف عند الغاية المرجوة من ذلك .

ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد ، القرار الصادر عن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1978/03/4 فصلا في القضية التي جمعت بين السيد خيال عبدالحميد كمدعي ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان مدعى عليه والتي تتلخص وقائعها في : أنه بعريضة مقدمة من طرف السيد خيال و7 آخرين طعنوا بالغاء لتجاوز السلطة ضد قرار صادر في 1975/05/9 عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين بنيان ، الذي منع بموجبه استهلاك وبيع المشروبات الكحولية في المقاهي والمطاعم والدكاكين المتواجدة على تراب بلدية عين البنيان، باستثناء المركز السياحي - الجميلة - والحانات والمطاعم الموجودة في مناطق الصخرة الكبيرة والمنارة .

مؤسسين دعواهم على أساس أن القرار المخاصم اتخذ خلافا من جهة لأحكام المادة 102 من قانون البلدية والمادة 05 من المرسوم

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المؤرخ في 3 ماي 1965 وحقوقهم المكتسبة ، ومن جهة أخرى فهو مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

ومما جاء في حيثيات القرار ،فيما يخص الوجهين السابقين . حيث أن رئيس(م.ش.ب) قدم كسبب لقراره ، خطورة حالة السكر الملاحظة في وسط المدينة ،والتي من شأنها الاخلال بحسن النظام والأمن والراحة العامة وشكلت حالة عدم أمان . وأن المركز السياحي (الجميلة) يبعد عن مركز البلدية ب : 500م . وحيث أنه حسب ما جاء في المادة 237 من القانون البلدي ،التي كانت موضوع التطبيق في هذه الواقعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي . ولهذا الأخير أن يتخذ التدابير اللازمة لحماية النظام والصحة والأخلاق العامة ، وله بناء على هذا الحكم التشريعي ووفقا أيضا لمحل الضبط الاداري البلدي سلطة تنظيم بيع المشروبات الكحولية في المؤسسات العمومية الكائنة ببلديته . الا أنه لا يوجد أي سند تشريعي أو تنظيمي يخول له المنع المطلق لبيع واستهلاك مثل هذه المشروبات.

وأنه باتخاذه لهذا القرار الذي أدى عمليا الى الغاء رخصة بيع المشروبات التي استفاد منها المدعين بصفتهم قدماء مجاهدين .

فرئيس المجلس الشعبي البلدي قد حل محل اللجنة التي أنشأها مرسوم 3 ماي 1965 لهذا الغرض.

وبناء على ما سبق ،فان المدعين أسسوا دعواهم على أساس أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان ، باتخاذه لهذا القرار قد استهدف هدفا مغايرا للهدف الذي من أجله خولت له المادة 237 من القانون البلدي سلطاته في هذا المجال .

أما فيما يخص الوجه المأخوذ من الانحراف في استعمال السلطة.

حيث أنه اذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك حق استعمال السلطات التي خولها له القانون البلدي من أجل تنظيم ولصالح النظام العام ، بيع المشروبات الكحولية في المحال العمومية الكائنة بالبلدية ، يستنتج من القرار أنه من أجل تحقيق أهداف مغايرة لهدف حسن النظام والراحة العامة منع رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان المدعين من بيع المشروبات الكحولية ، بينما سمح بذلك لمحال أخرى .

ولهذا تمسك المدعون بأن القرار المطعون ضده مشوب بعيب الانحراف

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فـي استعمـال السلطـة .

حيـث يستفـاد ، مما سلف بأن المدعين لهم أن يتمسكوا بأن المداولة المؤرخة فـي 1975/05/09 ، وكـذا القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان بتاريخ 1975/05/20 مشوبان بتجاوز السلطة ولهم حق طلب الالغاء .

ولهذه الأسباب ، قضى المجلس الأعلى بالغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المؤرخ في 1975/05/20 ومداولة المجلس الشعبي البلدي المؤرخة فـي 1975/05/09 [1].

الا أنه غالبا ما ينشأ عن اقتران عمل اداري بتنفيذ مادي ، مشوب بعيب عدم مشروعية جسيمة وظاهرة ، من شأنه الاخلال بحرية اساسية للفرد أو بحق الملكية الخاصة . حالة تسمى بالاعتداء المادي ،والتي عرفتها محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ 1940/06/04 في قضية (SHNIDER) بأنها : أنه اذا كانت حماية الملكية الفردية تدخل في اختصاص المحاكم القضائية فان المهمة الملقاة على عاتق هذه المحاكم تتحدد بالحظر المفروض عليها وهو عدم الخوض في شرعية القرارات الادارية .

الا في حالة المخالفة الصارخة للقانون ،بحيث لا يصدق على القرار نص من القانون أو لائحة ، فانه يكون اعتداء ا ماديا تختص المحاكم القضائية بنظره [2].

ومن العناصر او الشروط [3] التي أجمع الفقه والقضاء على وجوب توافرها في العمل الاداري المكون لحالة الاعتداء المادي ،والتي على أساسها ينعقد الاختصاص للقاضي العادي في النظر والفصل فيها وهي : (1) يجب اقتران عمل اداري بتنفيذ مادي . (2) يجب أن يترتب عن الشرط الأول ، اخلال جسيم بالملكية الفردية (عقارية أو منقولة) أو بحرية أساسية (فردية أوعامة (3) يجب أن يشمل العمل المادي التنفيذي على عيب صارخ ، ويتمثل هذا الشرط فـي

---

(1) - H. BOUCHAHDA R. KHELLOUFI OP Cit P. 108 N° 66

(2) انظر د . مصطفى كيرة ـ نظرية الاعتداء المادي في القانون الاداري ـ مصر القاهرة دار النهضة العربية ، يناير 1964 ،ص 139.

(3) راجع د . سليمان محمد الطماوي ـ الوجيز في القضاء الاداري ـ المرجع السابق ـ ص567 الى 561 .

و د . مصطفى كيرة ـ المرجع السابق ـ ص140 وما بعدها .

— Jean castagné OP Cit P. 70 à 75

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عيب عدم المشروعيـــة الجسيمة الظاهرة الذي يشوب اما قرار الضبط الاداري البلـدي المنفذ ، وفي هذه الحالة يتشـدد القضاء فـي درجـة جسامة اللامشروعية التي تشوب القرار والتي من شأنهـا تجريده من طبيعته القانونية ليصبح عملاً ماديا ، يمكن القول معه أن القرار لا يمكن أن يكون متعلقا بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي أو بممارسة اختصاص الادارة .

كما يمكن أن تنشـأ حالة الاعتـداء المادي عن لامشروعيـة جسيمة تشـوب اجراءات التنفيـذ في ذاتهـا ، مستقلـة عن القرار الضبطـي ، أو عن مخالفـة عملية التنفيـذ المادي لما جـاء فـي مضمون القرار الضبطي السليم المراد تنفيذه ، أو لجوء الادارة الى طرق ووسائل تنفيذيـة ممنوعـة قانونيـا أو تنفيذهـا لقرار اداري منعدم .

الا أن هـذه الفرضيـات ، لا تجـد تطبيقـا واسعا فيما يخص تدابير الضبط الاداري البلـدي ، وعمليا يلاحـظ أن الفرضيـة التي شهدت أكثر التطبيقات لهـذه الحالة في هـذا المجـال ، تتمثـل في الاستعمال اللامشروع للتنفيذ الجبري من طرف هيئات الضبط الاداري ، والناتج أساسا عن عدم التجائها للقضـاء لتنفيـذ قراراتها من جهـة ، وعدم مراعاتها لمـدى توفر شروط اعمال التنفيـذ الجبري علـى حد ما سبق بيانه من جهة ثانيـة .

على أنه مهما كانت الصـورة التي يتجسـد فيها الاعتداء المادي ، فيجـب أن يكون العيـب بالـغ الجسامة والوضوح (صارخا) ليرقى الى درجة الاعتداء المـادي ، وينعقد للقاضـي العادي اختصاص النظـر والفصـل فيـه[1] .

ومن الاحكام التطبيقيـة لهذه الحالـة في فرنسـا ، حكم محكمـة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 1935/04/08 في قضية (Action française) والذي تتمثـل وقائعـه في أنه بتاريخ 1934/02/07 ، حجـز محافظ الشرطـة جريدة (Action française) من المودعـة لديهم (Dépositaire) بباريس ومحافظـة لا سين (La seine) . طعنت شركة الجريدة ضد قرار الحجز أمام قاضـي السلم (Juge de paix) ، ثم المحكمـة المدنيـة ، مطالبـة التعويض ، ثم رفعت القضية أمام محكمـة التنازع التي ألغت القرار . وقضت بـأن عملية تنفيـذه ليسـت ضروريـة ومستعجلـة للحفاظ على النظام العام ، وبالتالي تشكل

(1) لمعرفة رأي الفقه في هذا الصدد ، راجع د . مصطفى كيرة ـ المرجع السابق ـ ص218 وما بعدها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

حالـة اعتداء مادي ((Voie de Fait)) تستوجـــب اختصاص السلطة القضائية .

أما فـي الجزائـر(1) وقبل صدور الأمر رقم 66– 154 المؤرخ في 1966/6/8 ، والمتضمن قانـون الاجراءات المدنيـة ، كانت الاعمـال الادارية المكونة لحالـة الاعتداء المادي تدخـل ضمن اختصـاص القضاء العادي كما هو الشأن في فرنسـا . ومن تطبيقـات ذلك القرار الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء في 1966/03/25 في قضية بن كوشة والتي تتلخـص وقائعها في أن المدعي (بن كوشة) رفع دعوى أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلـى بغيـة استعادة ملك ، اعتبـر بقرار صادر عن والي الجزائر ، شاغرا عن خطـأ . وقد رفض المجلس الأعلـى النظر فـي هذه الدعوى ، بدعوى أن اعلان الشغور يشكل تعديا ويدخـل ضمن اختصاص المحاكـم العاديـة(2) .

الا أنـه بصدور قانون الاجراءات المدنيـة الجزائري المشار اليه أعلاه ، خاصـة المادة السابعـة منه أدخل تغييرا هاما من حيـث توزيع الاختصـاص ، اذ خـص الغرف الاداريـة بالمجالـس القضائيـة بالفصـل في حـالات الاعتـداء المادي ، وقد شهدت هـذه الحالة تطبيقـات قضائيـة عديدة(3) أولا علـى مستوى الغـرف الادارية بالمجالـس القضائيـة ، جلها يتعلق بقرارات الولاة المتعلقة بالأملاك الشاغـرة (أملاك الدولة حاليا) ، وثانيا أمام الغرفـة الادارية بالمجلـس الأعلـى التي أكـدت قضاء الغـرف الادارية بالمجالس القضائيـة .

ومن التطبيقـات القضائيـة الحديثـة لهـذه الحالـة ، وعلى سبيل المثال القرار الصادر عن الغرفة الادارية بالمجلـس الأعلـى بتاريخ 1973/03/19 فصـلا في القضيـة التي جمعـت والي ولاية الواحات (سابقا) ورئيس دائرة الأغواط ورئيـس المجلس الشعبـي البلدي لبلدية الأغواط كطرف مدعي ، والسيد دهينـة بشير مدعـى

---

(1) - Y. MANSOUR " La compétence des cours en matière Administrative Memoire de D.E.S. en Droit Public Université d'Alger Faculté de Droit Octobre 1972 P. 113.

(2) انظر د . احمد محيو – المنازعات الادارية – المرجع السابق – ص 102 .

(3) راجع د . احمد محيو – المنازعات الادارية – المرجع السابق – ص102 و 103 .

وتجدر الاشارة الى انه بصدور الامر رقم 69–77 المؤرخ في 1969/9/18 ، الذي اعاد من جديد المنازعات الادارية المتعلقة بالتعدي على املاك الدولة ضمن اختصاص المحاكم العادية المنعقدة في مقار المجالس القضائية ، وفي المقابل بقيت المنازعات الادارية المتعلقة بالتعدي على ملك خاص أو حرية اساسية ضمن اختصاص الغرف الادارية بالمجالس القضائية ، الأمر الذي يبعث على الدهشة والغرابة على مرامي هذا التعديل في حالة الاعتداء المادي ، والحكمة المرجوة منه لصالح المواطنين ، وخدمة المبادىء التي تستند اليها الوظيفة القضائية في الجزائر .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عليه والتي تتلخص وقائعها فيما يلي : أن المدعين رفعوا استئنافا بتاريخ 1976/01/06 ضد قرار صادر عن الغرفة الادارية بالمجلس القضائي لمدينة قسنطينة ، طالبين الغاء هذا الاخير على أساس أن أحكام المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية السالفة الذكر ، خصت الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بالفصل ابتدائيا ونهائيا في "دعاوي الالغاء .

الا أنه يستخلص من القرار القضائي المخاصم ، أن قضاة الدرجة الأولى قرروا التصريح بأن القرار الاداري المؤرخ في 1972/4/4 باطل وما يترتب عليه باطل ، وبعدم شرعية قرار اداري آخر مؤرخ في 1972/05/22 ، وبهذا القضاء ، فان الغرفة الادارية بمجلس قضاء قسنطينة قد انتهكت أحكام المادة المشار اليهما أعلاه ، وكذا النظام العام التشريعي . ولهذا يستوجب ابطال القرار القضائي المتخذ .

الا أنه نظرا للطابع الانتقالي للاستئناف قررت الهيئة القضائية العليا الفصل في موضوع النزاع . ومما جاء في حيثيات هذا القرار: " بما أن السيد دهينة بشير قد طلب وتحصل بناء على تقديم المخططات رخصة بناء بتاريخ 1970/09/30 وبعد انتهائه من أعمال التشييد ، بدأ في بناء الطابق الثاني . اتخذت بلدية الاغواط قرار في 1972/4/4 أمرت بموجبه بالغاء رخصة البناء . وفي 1972/05/22 صدر قرار آخر أبلغ به وأنذر بمقتضاه بتوقيف أعمال البناء . ثم تلاه أمر صادر عن رئيس دائرة الاغواط بهدم هذه الاعمال ، التي عاينها خبير معين شرعيا من قبل المجلس القضائي لقسنطينة (الغرفة الادارية) ، حيث قيمت بالمناسبة الخسائر ووقفت على مبلغ 55450 د ج .

وبناء على أن المدعي قد طلب صراحة في عريضته الاولى المقدمة في 1974/05/02 من قضاة الدرجة الأولى ، تقدير عدم مشروعية التدابير غير المبررة محل القرار البلدي المؤرخ في 1972/04/04 وقرار رئيس الدائرة المؤرخ في 1972/05/22 ، والأمر بالعدول عن هذا التدابير والسماح بمتابعة الأعمال لاتمام بناء البناية .

حيث أن قضاة الموضوع قد أثاروا المادة 102 من قانون البناء التي تقتضي أن ينتهي الاجراء الاداري في حالة مخالفة الى تقرير غرامة والتبليغ ورفع القضية الى العدالة ، ولكن لا يمكن بأية حال أن تسمح (المادة 102) للادارة أن تقوم من تلقاء نفسها بالهدم . وكان على نفس القضاة ، تأسيس

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

قرارهم على وجود حالة اعتداء مادي ، وعلى ضوء نتائج الخبرة المعينة، استنتاج حصيلة الضرر.

ونظرا لأنّ هذا المنطق القانوني ،هو الذي تتبنى الهيئة القضائية العليا اعتماده ،فلهذه الأسباب . قضت الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بابطال القرار القضائي الصادر عن الدرجة الأولى على أساس أنه اتخذ خلافا لأحكام المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية الجزائري . وصرحت بوجود اعتداء مادي .

وتبعا لذلك أمرت بمتابعة الأعمال المتعلقة ببناء الطابق الثاني للبناية ، وهذا طبقاللأحكام التي تضمنتها رخصة البناء والمخطط ، وجميع الالتزامات التشريعية والتنظيمية المنظمة لهذا الموضوع[1]

- المطلب الثالث : رقابة التعويض

تهدف هذه الرقابة الى جبر الأضرار التي تلحق بحقوق وحريات الافراد ، من جراء القرارات أو الأعمال المادية أو غير الملائمة الصادرة عن هيئة الضبط الاداري البلدي ،عن طريق مساءلة هذه الأخيرة قضائيا والحكم عليها بالتعويض عن الاضرار التي سببتها للافراد . وذلك بتحريك الوسيلة المقررة قانونيا ،والمتمثلة في دعوى التعويض(أو دعوى المسؤولية أو دعوى القضاء الكامل) من قبل الافراد المتضررين من أعمال الضبط الاداري غير المشروعة أو غير الملائمة أمام الغرفة الادارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية ، باعتبارها صاحبة الاختصاص في النظر والفصل في الدعاوى الادارية المتعلقة بمسؤولية الادارة عن اعمالها غير المشروعة. كأول درجة في التقاضي ،وتستأنف أحكامها أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى للقضاء كجهة استئنافية ، وهذا وفقا لما جاء في نص المادة 7 فقرة 1 من قانون الاجراءات المدنية الصادر بالأمر رقم 66-154 المؤرخ في 1966/6/8 المعدل والمتمم ، خاصة بالأمر رقم 69-77 المؤرخ في 1969/9/18 والأمر رقم 71 - 80 المؤرخ في 1971/12/29 ، وأخيرا القانون رقم 86 - 01 المؤرخ في 1986/01/28 .

---

(1) - H. BOUCHAHDA R. KHELLOUFI OP Cit P. 70 N° 43

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

اذ يكمن أساس هذه المسؤولية كما أجمع عليه الفقه والقضاء في فكرة الخطأ كأصل عام ، وفكرة المخاطر كفكرة مكملة للأصل في حالة انتفائه أو استحالة اثباته .

وفي هذا الصدد أقر المشرّع مسؤولية البلديات في التعويض عن الأضرار الناجمة عن الاخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه ورؤساء المجالس المؤقتة والنواب البلديون المكلفون بوكالة خاصة ، واعضاء المجالس المؤقتة وموظفوا البلدية أثناء أو بمناسبة قيامهم بوظائفهم . كما مكنها من ممارسة دعوى الرجوع ضد مرتكبي هذه الأخطاء ، وهذا على حد ما جاء في نص المادتين 179 و 180 من القانون البلدي .

اذ يستخلص مسايرة المشرّع الجزائري لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في اقراره لفكرة الخطأ كأساس لمسؤولية الادارة عامة وهيئة الضبط الاداري خاصة عن أعمالها القانونية والمادية غير المشروعة ، واعتناقه للتفرقة الشهيرة بين الخطأ المرفقي (المصلحي) والخطأ الشخصي ، وما وصل اليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الحديث فيما يخص العلاقة بين هذين الخطأين (1)

اذا فأساس مسؤولية هيئة الضبط الاداري البلدي عن اعمالها القانونية والمادية غير المشروعة يكمن في فكرة الخطأ المرفقي (المصلحي) .

ونظرا لنسبية المعايير التي قيلت في التمييز بين الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي ، وعدم استقرار القضاء الاداري أو العادي على قاعدة معينة للتمييز بين صنفي الخطأ . ارتأينا نلمس مدى رقابة التعويض ، عن طريق

(1) دون الولوج في المعايير الفقهية التي قيلت في شأن تحديد الخطأ الشخصي ، واستنادا على احكام القضاء الاداري ، الذي من سياسته عدم التقيد بالاراء الفقهية ، وانما يفحص كل حالة على حدى ، ومن الحالات التي قضى فيها بوجود خطأ شخصي ما يلي :
(1) اذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف لا علاقة له بعمله اطلاقا أي ضبت الصلة تماما بواجبات وظيفته (2) اذا كان العمل الضار المنسوب الى الموظف يدخل في واجبات وظيفته ولكنه يشكل خطأ على درجة كبيرة من الجسامة ، كأن يقوم بوظيفته بنية الحاق الضرر بالغير أو يرتكب خطأ ماديا أو قانونيا جسيما ، أو يكون الفعل الضار الصادر عن الموظف مكونا لجريمة خاضعة لقانون العقوبات ، الا أن مسألة تقدير درجة جسامة الخطأ تعود أساسا للقاضي المختص.
ـ للمزيد من التفصيل في قضية التميز بين الخطأ المرفقي والشخصي والعلاقة بينهما وما استقر عليه القضاء الحديث لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد .
راجع د . عمار عوابدي ـ الاساس القانوني لمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها ـ الجزائر الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، عام 1982 ص 114 الى 130 ومن 147 الى 145 .
د . سليمان الطماوي ـ الوجيز في القضاء الاداري ـ المرجع السابق ـ ص 570 الى 575 ومن 602 الى 610 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

البحث في الافعال المكونة للخطأ المرفقي ، وكيفية قياس وتقدير القضاء الاداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي للخطأ الذي تقوم على أساسه مسؤولية هيئة الضبط الاداري خاصة والادارة عامة •

ـ صور الخطأ المرفقي : وهي الافعال المجسدة للخطأ ، والمؤدية الى احداث الاضرار ،والتي يمكن نسبتها الى موظف معين أم لا • وهي الافعال حسب التقسيم الشهير للفقيه دويز ،والذي مايزال معتمدا من طرف فقهاء القانون العام يمكن ردها وفق التطور التاريخي لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المضمار الى :

(1) المرفق (أو المصلحة) أدى الخدمة على وجه سيء : يندرج تحت هذا المعنى كافة الاعمال الايجابية الصادرة عن الادارة والمنطوية على خطأ • سواء كانت هذه الاعمال بفعل موظفيها أو صادرة عن الاشياء والحيوانات التي تملكها الادارة ، أو تعود الى سوء تنظيم المرفق أو المصلحة •

وكانت هذه الحلات من المسؤولية هي التي أقرها القضاء الاداري في بادىء الامر • وفيما يخص بحثنا يتمثل هذا النوع في كل الاعمال الايجابية التي تتخذها أو تقوم بتنفيذها هيئة الضبط الاداري البلدي على وجه سيء حماية للنظام العام والتي ينتج عنها أضرار للافراد •

(2) المرفق (أو المصلحة) لم يؤد الخدمة المطلوبة منه : وهي صورة عكس سابقتها • فالمسؤولية تقوم على أساس موقف سلبي من هيئة الضبط الاداري البلدي ، يتمثل في امتناع هذه الاخيرة عن القيام بواجب ألزمها القانون للنهوض به حماية للنظام العام ، وترتيب على ذلك أضرار أصابت الافراد •

ومن هذا القبيل أقر المشرّع الجزائري قيام مسؤولية البلدية تجاه الدولة والمواطنين في حالة امتناعها عن اتخاذ التدابير الوقائية الملزمة باتخاذها بمقتضى القوانين والانظمة لمواجهة النكبات والحرائق ، اذ نصت المادة 168 من قانون البلدية على أن : " في حالة حصول كارثة أو نكبة أو حريق ،فان مسؤولية البلدية لا تترتب اتجاه الدولة والمواطنين الا عندما ، تكون الاحتياطات المفروضة علي عاتقها بموجب نصوص جاري بها العمل غير متخذة " •

(3) المرفق (أو الصلحة) يبطىء في أداء الخدمة أكثر من اللازم : وهي أحدث الصور التي قرر فيها القضاء الاداري المسؤولية الادارية ، ومنها تسأل هيئة الضبط الاداري البلدي على أساس تباطئها غير المعقول ، وبدون

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

مبرر مقبول عن أداء واجباتها المتعلقة بحفظ النظام العام ، اذ تسبب ذلك في الحاق الضرر بالافراد .

ومن تطبيقات القضاء الجزائري لهذه الصورة ، القرار الصادر[1] عن الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى في 24 /12/ 1977 فصلا في النزاع الذي جمع بين السيد والي ولاية قسنطينة مدعي ، والسيدة تناح فاطمة مدعي عليها ، والذي تتلخص وقائعه في أنه : بعريضة مؤرخة في 1976/01/06 قدم المدعي استئنافا ضد قرار صادر عن الغرفة الادارية بالمجلس القضائي لقسنطينة ، الذي استبعد مسؤولية بلدية ، وحكم على الولاية بعدة مبالغ تدفعها الى السيدة تناح ، كتعويض عن الضرر الذي لحق بها نتيجة للحادث القاتل الذي ذهب ضحيته بولدراك أحسين .

وفيما يخص تحديد المسؤولية جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي :

" حيث ان هذه العمارة كانت موضوع قرار بلدي مؤرخ في 19 /02/ 1965 الذي نص على أن العمارة المتنازع عليها ، يجب أن تهجر وتغلق أبوابها . وذلك وفقا لأحكام المادتين 303 و 306 من قانون البناء الفرنسي الذي طبق في الجزائر بمقتضى مرسوم رقم 60 ـ 959 المؤرخ في 1960/09/06 ، والمواد رقم 158و170 و239 من القانون البلدي الجزائري .
حيث ان والي قسنطينة الذي أبلغ بالقرار البلدي المشار اليه أعلاه . لم يتخذ أي تدبير لازم لمنع انهيار العمارة المختص بتسييرها .
وأن هذا المسلك يشكل خطأ من شأنه ترتيب مسؤولية ولاية قسنطينة ولكن ، ونظرا لانه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المالك للسلطات التي خولتها له الاحكام القانونية الآنفة الذكر ، أن يطلب من الطريق القضائي تعيين خبير والقيام مباشرة وعلى عاتق الولاية بالاعمال التي تضمنها قراره السابق الاشارة . وأن الشكليات الجوهرية للأحكام القانونية المشار اليه أعلاه لم تحترم من قبل البلدية يستوجب التصريح بمسؤوليتها عن الاضرار الناتجة عن الحادث ، وبناء على ما سلف ، كان على المدعي أن يؤسس استئنافه على أساس أن المجلس القضائي غير محق في استبعاده لمسؤولية بلدية قسنطينة . وكان عليه التصريح بأن البلدية مسؤولة بالتضامن عن حكم الادانة المالية المعلن ضد ولاية قسنطينة " .

---

(1) - H. BOUCHAHDA R. KHELLOUFI OP Cit P. 99 N° 62

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما فيما يخص مبلغ التعويض جاء في الحكم :

" حيث أن تقدير قضاء الدرجة الاولى لمبلغ التعويضات الممنوحة لذوي حقوق الضحية لم تكن عالية (Excessives) • ما عدا المبلغ الممنوح للسيدة تناح فاطمة أرملة بولدراك أحسين ، الذي يجب رفعه الى 30 000,00 د ج "•

ولهذه الاسباب قضى بابطال حسب الحاجة المقرر الصادر عن الدرجة الاولى والفصل في القضية من جديد •

حيث صرح بالمسؤولية المشتركة والتضامنية لكل من الولاية والبلدية عن الاضرار الناتجة عن الحادث • وثبت مبدئيا القرار المستأنف فيما يخص حصة التعويضات الممنوحة لام والاولاد الثلاثة للضحية • وصحح الحصة الممنوحة لارملة الضحية ، اذ رفع مبلغ تعويضها الى 30000,00 د ج • وحمل مصاريف قضاء الدرجة الاولى والاستئناف بالنصف على عاتق كل من المدعي وبلدية قسنطينة •

هذه بصفة موجزة أهم الصور المجسدة للخطأ المرفقي •

أما عن كيفية قياس أو تقدير هذا الخطأ ، والمتمثلة في البحث عن كنه وطبيعة الخطأ المولد لمسؤولية هيئة الضبط الاداري البلدي عن أعمالها القانونية أو المادية •

فسياسة مجلس الدولة الفرنسي – ومسايرة له الغرف الادارية بالمجالس القضائية أو الغرفة الادارية بالجلس الاعلى في هذا المجال – تعتمد أساسا على فحص كل حالة على حدى في ضوء الاعتبارات الواقعية والقانونية والظروف والملابسات المحيطة بالخطأ • ويقرر تبعا لذلك ما اذا كان هذا الاخير كافيا لترتيب المسؤولية أم لا •

فالقضاء الاداري مثلا يشترط في الخطأ المولد للمسؤولية في مجال الضبط الاداري أن يكون على درجة خاصة من الجسامة والخطورة • كما يفرق بين مصادر هذا الخطأ المرفقي أي الاعمال الضارة المنسوبة الى هيئة الضبط الاداري ، فمنها ما يعود :

1 – الى قرارات الضبط الاداري باعتبارها أعمالا قانونية صادرة بارادة منفردة وملزمة ، وكما أسلفنا ، فانه لكي يكون القرار الاداري سليما ، ومنتجا لاثاره القانونية يجب أن يكون متوفرا على جميع أركانه الاساسية السابقة الذكر ، وسلامة كل ركن منها من العيوب التي قد تشوبه •

وفي حالة تخلف جميع أركانه أو بعضها ، أو شابت أحد أركانه

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عيوب من شأنها أن تؤثر على سلامة القرار وصحته على حسب ما سبق بيانه ، الامر الذي يؤدي الى الغائه لكونه عملا غير مشروع .

وعدم المشروعية هذه بجميع أوجهها ، تجعل من القرار الاداري غير المشروع خطأ مرفقيا ، ترتب مسؤولية هيئة الضبط الاداري البلدي في التعويض[1] عن الاضرار التي سببتها قراراتها المتصلبة ماديا ومعنويا بوظيفة الضبط الاداري ، والتي شابها عيب جسيم من عيوب المشروعية . فعدم المشروعية هنا كما هو مصدر للالغاء ، فانه كذلك مصدر للمسؤولية[2].

2 ـ ومنها ما يرجع الى الاعمال الادارية المادية . اذ يتخذ الخطأ المرفقي في هذه الحالة صورا متعددة: مثالها الاهمال أو الترك أو التأخير أو عدم التبصر في حالة قيام هيئة الضبط الاداري البلدي بعمل مادي من شأنه حماية النظام العام كتفريق مظاهرة أو قطع أشجار أو تعبيد طريق . وهنا أيضا لا يتقيد القضاء الاداري بقاعدة صماء مجردة ، بل يقدر الخطأ وفقا لكل حالة حسب الظروف والاعتبارات المحيطة به .

وتبعا لذلك لا يسلم بالمسؤولية في هذا الصدد الا اذا كان الخطأ المرفقي على درجة خاصة من الجسامة يحددها وفق اعتبارات عديدة منها : مراعاة ظرف الزمان ، من حيث وقوع الفعل الضار في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية كحالات الاضطرابات ، والنكبات الطبيعية .... اذ من شأن هذه الظروف غير الاعتيادية التخفيف من المسؤولية ، بل قد تؤدي الى الاعفاء منها .

ـ كما يراعي ظرف المكان والصعوبات الناتجة عنه ، وموارد وأعباء المرفق ،

---

(1) في هذه الحالة ، يمكن للمتضرر أن يرفق دعوى الالغاء المرفوعة ضد القرارات الضبطية غير المشروعة ، أمام الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ، بطلب التعويض عن الاضرار التي لحقته نتيجة لعدم مشروعية القرار محل الخصومة .
كما له أن يرفع دعوى تعويض مستقلة أمام الغرف الادارية بالمجالس القضائية ، لترتيب مسؤولية هيئة الضبط الاداري البلدي عن الاضرار الناتجة عن قرارها غير المشروع .

(2) انظر د . زهدي يكن ـ القضاء الاداري في لبنان وفرنسا ـ لبنان بيروت دار الثقافة . ص212 .
ود . عوابدي عمار ـ الاساس القانوني لمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها ـ المرجع السابق ـ ص 136 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وكذا موقف المتضررين من الأعمال المادية من حيث كونهم مستفيدين منها أم لا • وأخيرا يراعي طبيعة وظيفة المرفق (وظيفة الضبط الاداري) وأهميتها الاجتماعية •

وبناء على ما سبق من اعتبارات اعتمد عليها القضاء الاداري في تقريره المسؤولية الادارية على أساس الخطأ المرفقي الناتج عن الأعمال الادارية المادية • استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ،وقضاء الهيئات المختصة بالمنازعات الادارية في الجزائر ،على اشتراط درجة استثنائية من الجسامة في الخطأ الناتج عن الأعمال المادية الصادرة عن هيئة الضبط الاداري البلدي لترتيب مسؤوليتها في التعويض عن الأضرار التي لحقت الأفراد نتيجة لذلك •

فعلى سبيل المثال ،القرار الصادر [1] عن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1973/04/06 فصلا في القضية التي جمعت بين السيد بن مشيشر مدعي والدولة ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الخروب مدعى عليهما • اذ تتلخص وقائعها في : أنه في 1969/04/23 شب حريق بمحل للتجارة يقع في وسط مدينة الخروب (ولاية قسنطينة) ملك للمدعي • ويعود سبب الحريق أساسا الى رمي المفرقعات من طرف الأطفال ، وذلك يوم الاحتفال بذكرى المولد النبوي الشريف •

وبعد تقديم المدعي لتظلمين الأول أمام بلدية الخروب والثاني أمام والي ولاية قسنطينة • رفع دعوى التعويض ضد هذه الأخيرة أمام الغرفة الادارية بالمجلس القضائي لقسنطينة ،التي رفضت طلبه في التعويض عن الخسائر بتاريخ 1972/05/03 ،فرفع استئنافا ضد هذا الحكم ،مثيرا نفس الأوجه أمام الدرجة الأولى ، ومما جاء في حيثيات قرار المجلس الأعلى ،المتعلق بخطأ السلطة البلدية ومسؤولية الدولة أنه : " بناء على المرسوم رقم 63 ـ 231 المؤرخ في 1963/08/2 فان صنع وبيع المفرقعات والمواد البيروتكنيكية ممنوع على مستوى التراب الوطني • وبما أن المادة 170 من القانون البلدي تنص صراحة أنه بهدف حماية الأشخاص والأموال ، فانه على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ التدابير الوقائية اللازمة للوقاية من الأخطار والتخفيف من مضارها •

---

(1)- H. BOUCHAHDA -R. KHELLOUFI OP Cit P. 47 N° 27

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

حيث انه من جهة ، وفيما يخص النقطة الأولى المتعلقة بهذا النزاع فان رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بنشر وتنفيذ القانون بمفهومه الواسع، وكذا تطبيق تدابير الأمن العام على مستوى تراب هذه البلدية .

وبعمله هذا ، فانه لا يعمل بوصفه ممثلا للبلدية ، بل كممثل للدولة ، ولهذا فهو خاضع لسلطات هذه الاخيرة أثناء قيامه بهذه الوظيفة . وبناء على هذه العلاقات بين رئيس المجلس التنفيذي البلدي والسلطة العامة (الدولة) التي من شأنها ترتيب مسؤولية هذه الاخيرة . عن الأخطاء المرتكبة من طرف ممثل الأولى .

وبما أن المرسوم الآنف الذكر ، لا يمنع فقط صنع وبيع المفرقعات بل أيضا رميها في الطريق العام . اذ يتضح من خبرة 1969/11/10 ومحضر الشرطة المقدم في 1969/06/26 أن السبب العام للضرر يعود لفعل الأطفال ، الذين رموا طواعية المفرقعات في محل النجارة . ولهذا فان الضرر الملحق بأموال المدعي يجد مصدره في خطأ رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي أنكر القانون ، بعدم اتخاذه للاجراءات الوقائية لضمان حماية النظام العام على مستوى تراب البلدية .

حيث أنه من جهة أخرى ، وفيما يخص النقطة الثانية ، وبمقتضى المادة 168 من القانون البلدي ، ففي حالة نشوب حريق ، فان مسؤولية البلدية يمكن أن تثار من قبل مواطنيها . اذ كانت التدابير المكلفة بها قانونا لم تتخذ . الا أنه يجب للتحقق من تطبيق هذا الحكم ، وذلك بالنظر الى نص المادة 169 من القانون البلدي ، الذي يعلق انشاء مصلحة لرجال المطافئ على مدى ما تتحمله الامكانيات المالية للبلدية . والتي هي (خاصة في هذه البلدية) بعيدة أن تصل الى حد الكفاية .

حيث يستخلص من ملف القضية ، أن الظروف التي تمت فيها محاربة الحريق تبين النقص الكبير للوسائل اللازمة للقضاء على هذا الخطر . حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تولى شخصيا الاشراف على عمليات الاطفاء ، وهو يقود احدى الشاحنات المخزنة للماء . ولهذا لا يمكن نسب أي خطأ للبلدية سواء فيما يخص تنظيم أو عمل مصلحة الحريق، وأخيرا ، وبما أن الضحية لم يتخذ الاجراءات اللازمة لتجنب الحريق أو التخفيف من آثاره .

اذ أن مؤسسته لم يكن لها حارس ،ولم تنط بأي تأمين لازم ،نظرا

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لابيعــة المؤسسة والخطر الملازم للنشاط الممارس ونتيجة لذلك ، يجب الحكـم على الدولـة بتعويض نسبة 25٪ من الخسائـر التي خلفها الحريق ، والتي بلغـت 200 000د ج .

ولهـذا الاسباب قضـى بابطال حكم الدرجة الأولـى ،وصرح بمسؤوليـة الدولـة علـى الأضرار الناتجـة عن خطأ بلدية الخروب ، بنسبة الربع($\frac{1}{4}$) ، وحكم عليهـا بالدفـع للسيد بن مشيش مبلغ000 50د ج . كتعويضـات . كما يمكـن أن تمتـد رقابـة التعويـض حتى الـى القرارات الادارية (الضبطية) التي تصـدر سليمة من حيـث أركانها ، ولكنها منطويـة علـى أضرار تصيـب الافراد ناتجـة أساسا عـن تعسـف هيئة الضبـط الاداري البلـدي فـي استعمال سلطتهـا المخولـة لها قانونيـا أثنـاء أوبمناسبـة قيامها بواجبهـا .

ومن الحـالات التي قضـى فيها مجلـس الدولـة الفرنسـي بالتعسف فـي استعمال السلطات(الادارية) ، ورتب عنها مسؤولية الادارة فـي التعويض عـن الاضرار الناجمـة عن ذلك ، دون أن يـلغـي القرار، مصدر التعسف :

1 ـ حالة صدور قرار اداري فجائي ،أي أن الادارة أصدرت قرارا سليما مـن الناحية القانونية ،الا أنها قد أصدرتـه فجأة وفـي وقت غير مناسب نتجت عـن ذلك أضرار لحقـت حقوق الافراد .

2 ـ حالة عدم فائـدة القرار الاداري ، كأن تصدر الادارة قرارا دون فائده أو غايـة محـدد ة ترجـى منـه ، وأدى الى الحاق أضرار بالافراد .

3 ـ حالة عدم ملاءمـة القرار ، وهي الحالة الخصبة التي تجـد تطبيقات كثيرة فـي مجال الضبـط الاداري ، وتتمثـل فـي القرارات السليمـة من حيـث المشروعية ، الصادرة عن هيئة الضبـط الاداري البلـدي ،بناء علـى سلطتهـا التقديريـة . وذلك من حيـث عدم ملاءمـة القرارات مع الواقعـة القانونيـة أو الماديـة التي مـن شأنها الاخلال بالنظـام العـام ، أو عدم اختيـار الوسائل المناسبـة ،والوقـت المناسـب لتدخلهـا حفاظـا علـى النظام العـام .

اذ ينجـرّ عن التعسف[1]في استعمال سلطتها التقديريـة هذه ، أضرار تلحق

---

(1) اذ يستخلص من هذه الشروط أن مجال تطبيق هذه النظرية (التعسف في استعمال السلطة) ينحصر في قضاء التعويض لا الالغاء .
حيث يرى د . سليمان محمد الطماوي في هذا الصدد : " أما في مجال قضاء التعويض أو القضاء الكامل ،فيبدو أن المجلس قد أقر نظريته في التعسف في استعمال الحقوق الادارية على نمط النظرية المدنية ، ومستقلة عن نظرية الانحراف التقليدية ، ولا أدل على ذلك من ←

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الافراد في حقوقهم وحرياتهم ، ما كان أن تحدث لو أحسنت واجتهدت هيئة الضبط الاداري البلدي في استعمالها لسلطتها التقديرية . استعمالا سليما من شأنه الحفاظ على النظام العام من جهة ، وحماية حريات وحقوق الافراد من جهة ثانية .

هذه صورة موجزة عن أساس ومدى رقابة التعويض ، ترى هل لهذه الاخيرة أن تمتد الى ترتيب مسؤولية هيئة الضبط الاداري البلدي في التعويض عن الاضرار التي تسببها للافراد من جراء قيامها بأعمالها القانونية أو المادية ، والتي لا تنطوي على خطأ مصلحيا كان أو شخصيا على حد ما سلف بيانه ؟ استنادا الى مبدأ العدالة الذي يستوجب ويحتم رفع الضرر عن المضرور مهما كان مصدره مشروعا .

وبالنظر الى أن مصدر هذه الاضرار ، يكمن في أعمال الضبط الاداري البلدي ، التي تخاطب أساسا حقوق وحريات الافراد ، باعتبار هذه الاخيرة المجال الاصلي لممارسة صلاحيات الضبط الاداري البلدي الهادفة أساسا تحقيق النظام العام وصيانته ، تحقيقا للمصلحة العامة بمفهومها الواسع ، الامر الذي يتعين معه أن يتخلى الافراد عن بعض مزايا حقوقهم وحرياتهم أمام ضرورات ومتطلبات صيانة النظام العام الذي يشكل الصالح العام في مدلوله الضيق .

حيث ، وبناء على المبررات السابقة ، يتخذ عمل الضبط الاداري البلدي الضار آليا صبغة المشروعية وتسقط عنه صفة الخطأ ، فينتفي تبعا لذلك ركن الخطأ أو يستحيل اثباته . الا أن هذه النتيجة لا تؤدي الى عدم ركن الضرر الناجم عن أعمال الضبط الاداري البلدي التي لا تنطوي على خطأ ، وبالتالي تدفعنا الى الاجابة بالايجاب عن التساؤل (السابق لانه من المعارض والمجافي لمنطق العدالة ، أن تحول صفة المشروعية التي صبغ بها العمل الضبطي الضار ، الضرر الناجم عنه الى أمر مشروع يعفي هيئة الضبط الاداري البلدي من المسؤولية نهائيا .

أن العمل الاداري الواحد ، قد رفض مجلس الدولة الغاؤه بناء على عيب الانحراف، ولكنه حكم بالتعويض عنه لان الادارة قد تعسفت في استعمال حقها باتخاذه.
واذن فمجال البحث عن نظرية ادارية في التعسف في استعمال الحقوق الادارية محصورة في قضاء التعويض لا الالغاء".

- راجع د . سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - (الانحراف بالسلطة) - دراسة مقارنة ، مصر ، القاهرة ، دار الفكر العربي الطبعة الثانية ، عام 1966 ، ص 207 .

.../..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهذا لكون أن هـذه المشروعية لا تعـدو في جوهرها وحقيقتها ، الا أن تكون مشروعية استثنائية (مصطنعة) وليست مشروعية عادية .

وهـذا ما انتهى اليه د. عوابدي عمار ، حيث يقول : "أن هذه المشروعية الاستثنائية هي التي تحقق عند ما ينقلب العمل غير المشروع أصلا الى عمل مشروع لاعتبارات الصالح العام ومقتضيات النظام الاجتماعي والسياسي للدولة كما سبق بيانه . ومهما تكن هذه المشروعية الاصطناعية (الاستثنائية) قائمة على أسانيد ومبررات قانونية وعملية قوية . فان الادارة العامة تكون مسؤولة مسؤولية حقيقية اذا ما اعتدت على حقوق الافراد وحرياتهم بواسطة أعمالها وأساليبها واجراءاتها المشروعة مشروعية استثنائية ، بديلة للمشروعية الحقيقية والأصلية ، التي لا تعفي من المسؤولية من تسبب بأعماله غير المشروعة الضرر للغير . لأن الفعل الضار هو عمل غير مشروع أصلا قانونا واخلاقا[1].

فقانونيا ، أن الفعل الضار هو مصدر من مصادر الالتزام يستوجب المسؤولية وبالتالي التعويض عن الضرر الذي يلحق الافراد .

واخلاقيا ، لا يمكن قبول الحاق الضرر بالافراد دون تعويض ، خاصة اذا كانت هذه الاضرار مصدرها المادي والقانوني هو أعمال وتصرفات المسؤول أساسا عن حماية حقوق وحريات الافراد . وبناء على هذه الاعتبارات ، واستنادا الى مبدأ التضامن الاجتماعي والمساواة أمام الاعباء العامة ، أقر القضاء الاداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الادارة عن أعمالها رغم انتفاء ركن الخطأ أو ما يسمى بالمسؤولية الادارية غير الخطئية ، وذلك على أساس فكرة المخاطر التي تجد أساسها في الاعتبارات السابقة[2] ، كنظرية تكميلية ثانوية بالنسبة الى الأساس القانوني والأصيل للمسؤولية الادارية وهو الخطأ ، مجنبا بذلك المدعي المضرور من نشاط الادارة (هيئة الضبط الاداري البلدي) عبء اثبات الخطأ (لاستحالة اثبات هذا الاخير أو غموضه) والاكتفاء بوجوب اقامة المضرور (المدعي)

---

(1) راجع د. عمار عوابدي - الأساس القانوني لمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها - المرجع السابق - ص 165 .

(2) راجع بالتفصيل أسس ونطاق وحالات تطبيق هذه النظرية .
د. عمار عوابدي - الأساس القانوني لمسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها - المرجع السابق ص 181 الى 237 .
د. أحمد محيو - المنازعات الادارية - المرجع السابق - ص220 الى 250 .

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للعلاقة السببية بين نشاط الادارة والضرر[1] الذي لحقه من جراء ذلك .

ومن تطبيقات القضاء الاداري الفرنسي في هذا المجال ، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1921/12/24 في قضية ولتر ( ) التي تتلخص وقائعها في أن بلدية مرسيليا ، أصدرت أمرا بحرق منزل موسو ، لمنع انتشار جراثيم الوباء المخيف وقاية للصحة العامة ، وقد نفذ رجال المطافي الأمر دون ارتكاب أي نوع من الأخطاء .

ولكن حدث ان امتدت النيران الى منزل مجاور والحقت به أضرارا جسيمة . فلما تقدم صاحبه الى بلدية مرسيليا طالبا تعويضه ، رفضت طلبه ، فرفع الأمر الى مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بمسؤولية البلدية في التعويض ، على أساس أن هذه العملية المشروعة في ذاتها ، قد تضمنت مخاطر تفوق حد المخاطر العادية للجوار[2].

أما عن وجود هذه النظرية في القانون الاداري الجزائري ، فقد ساير القضاء الجزائري ما وصل اليه اجتهاد القضاء الاداري الفرنسي في الأخذ بهذه النظرية كأساس لمسؤولية الادارة عن أعمالها غير الخطئية . كما تبناها المشرّع الجزائري واقرها في عدة حالات[3] ، وفيما يخص الضبط الاداري البلدي أقر المشرّع

---

(1) الا ان مجلس الدولة الفرنسي لا يعوض عن أي ضرر مهما كان يصيب الافراد بفعل نشاط الادارة ، بل يشترط بالاضافة الى الشروط العامة للضرر أن يتوفر على صفتان أولاهما أن يكون ذو صفة خاصة أي أنه أنصب على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم وثانيهما أن يكون ذو صفة استثنائية ، لا يمكن القول معها أنه من المخاطر أو الاعباء العادية التي يتعرض لها المجتمع .
الأمر الذي يحول دون التوسع في فكرة المخاطر كأساس لمسؤولية الادارة غير الخطائية ، وهذا مراعاة من مجلس الدولة الفرنسي في التوفيق بين الافكار التي تهدف الى حماية الافراد من المخاطر الناشئة عن أعمال الادارة ونشاطها ، وبين متطلبات الحياة الادارية التي تأبى أن يكون سيف المسؤولية مسلطا دائما على رؤوس أعوانها ، فيحد من نشاطهم ويعرقل أعمالهم . وذلك تماشيا مع المبدأ الذي أقره في حكم بلانكو الشهير الصادر بتاريخ 1873/2/8 الذي سلم فيه بأن " مسؤولية الادارة ليست عامة ولا مطلقة " .
كما تجدر الاشارة هنا أن عبء الاثبات يقع على عاتق الادارة المدعى عليها ، التي يتوجب عليها للتخلص من هذه المسؤولية المبنية على أساس المخاطر أن تهدم أحد ركنيها باثبات حالة القوة القاهرة أو خطأ المضرور .

(2) راجع . سليمان الطماوي محمد الوجيز في القضاء الاداري _ المرجع السابق _ ص624 .

(3) ومن بينها اقراره لمسؤولية البلديات تجاه موظفيها وعمالها على أساس نظرية المخاطر راجع المادتين 177 و 178 من القانون البلدي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

صراحة مسؤولية البلديات في التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاخلال بالنظام العام على أساس المخاطر . محددا نظام التعويض .

اذ نصت المادة 171 من القانون البلدي على : " أن البلديات مسؤولة مدنيا عن الاتلاف والاضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة المسلحة أو بالعنف في أرضها على الاشخاص أو الاموال بواسطة التجمعات والتجمهرات . على أن البلديات ليست مسؤولة عن الاتلاف والاضرار الناجمة عن الحرب ، أو عندما يساهم المتضررون في احداثها ".

أما عن نظام التعويض في هذا الصدد ، نصت المادة 172 من القانون البلدي على أن : " توزع التعويضات العامة وتعويضات الاضرار والمصاريف التي تتحمل البلدية مسؤوليتها اعتمادا على جدول جبائي خاص بين جميع الاشخاص الخاضعين للضرائب المباشرة باستثناء المتضررين من الاضطرابات الذين حصلوا على تلك التعويضات حسب نسبة تكليفهم الجبائي السنوي ، أو العائد الى السنة التي تم استيفاء ضريبتها بأي شكل كان ، وتسهم الدولة في دفع نصف الاضرار والخسائر الملحقة ، عملا بمبدأ مواجهة الخطر الاجتماعي " .

يتضح من نصي المادتين السالفتي الذكر ، أن الضرر الواجب التعويض في هذه الحالة يجب أن يكون : (1) ناتجا عن الجنايات والجنح المرتكبة تجاه الاموال أو الاشخص بواسطة القوة والعنف خلال التجمعات والاضطرابات . غير أن هذه المسؤولية تنتفي اذا كانت الاضرار ناجمة عن حالة حرب أو ساهم المتضررون في احداثها .

(2) ان حق التعويض يستفيد منه جميع المتضررين باستثناء المشاركين في اثارة القلاقل والاضطرابات .

(3) ان عبء التعويض لا تتحمله ميزانية البلدية ، بل يقع على عاتق مواطني البلدية (التجار) يوزع عليهم وفق جدول جبائي خاص وغير عادي ، وذلك باستثناء المتضررين من الاضطرابات ، وفي جميع الأحوال فان البلدية[1] لا تتحمل الا بنصف مبلغ التعويض ، والباقي تتحمله الدولة بناء على مبدأ مواجهة الخطر الاجتماعي .

---

(1) كما نصت المادة 173 من القانون البلدي على أنه في حالة ما اذا جمعت التجمهرات والاضطرابات مواطني عدة بلديات ، فان كل بلدية منها تعد مسؤولة عن الاضرار الناجمة ، وذلك وفق النسبة المئوية التي يحددها القاضي المختص .
وأجازت المادة 175 من نفس القانون للبلديات المقضي بمسؤوليتها أن تمارس دعوى الرجوع تجاه المخلين أو المشتركين في الاخلال بالنظام العام .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما أخذت[1] الجمهورية الجزائرية بنظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة عن المخاطر والأضرار الاستثنائية الناجمة عن الكوارث الطبيعية المختلفة .

فبمقتضى قانون 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 المتضمن تمديد حتى إشعار آخر للتشريع الساري في 1962/12/31 ، ماعدا ما يخالف منه السيادة أوله طابع عنصري . طبقت القانون الفرنسي رقم 50 - 960 الصادر في 8أوت 1950 الذي يقيم ويعقد مسؤولية الدولة عن الأضرار والأخطار الناجمة عن الكوارث التي تصيب الزراعة وتعويض المتضررين من ذلك . باصدار عدة قرارات وزارية مشتركة منها :

- القرار الوزاري المشترك الصادر في 1969/09/24 المتضمن اعتبار بعض البلديات محافظة (ولاية) عنابة مناطق منكوبة ، ويستحق المتضررون التعويض من قبل الدولة .
- القرار الوزاري المشترك الصادر في 1970/07/20 المتضمن اعتبار جميع بلديات ولاية سعيدة مناطق منكوبة (بفعل الجفاف الخطير) يجب على الدولة تعويض المتضررين فيها .
- الأمر رقم 68-634 المؤرخ في 1968/12/3 المتضمن التعويض لذوي حقوق ضحايا حريق مليانة المهول الذي نشب في 1968/10/31 حيث نصت المادة 1 منه على أن : " يعتبر الحريق الذي شب بمليانة (ولاية الأصنام سابقا) في 31/10/ 1968 كارثة وطنية " .

- المطلب الرابع : الرقابة عن طريق الدفع

تتم هذه الصورة من الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري البلدي غير المشروعة عن طريق استثنائي ،خلافا للطرق الأصلية السالفة الذكر . ومثالها أن يحال شخص أمام قاضي الجنح والمخالفات ،لمخالفته لقرار صادر عن هيئة الضبط الاداري البلدي . وأثناء المحاكمة يدفع هذا الشخص حماية لحقوقه بعدم شرعية القرار الضبطي . أو بمناسبة فصل القاضي المدني في قضية مدنية أصلا ، ويتمسك أحد أطراف الدعوى بقرار ضبطي ، ويدفع خصمه بعدم مشروعية هذا القرار ، ويكون مصير الفصل في هذه القضية متوقفا على شرعية أو عدم شرعية هذا القرار .

فهنا يطرح التساؤل التالي : هل لقاضي المخالفات الجزائي أن يتجاهل

---

(1) أنظر : د . عمار عوابدي - الإساس القانوني لمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها - المرجع السابق - ص 178 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

دفع المدعي عليه ، ويطبق عليه العقوبة التي نصت عليها المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري[1] التي جاء فيها : " يعاقب بغرامة من 30 الى 100 دينار ، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الاكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة من السلطة الادارية ، اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص " ؟ . أم أنه يبادر الى تقدير مدى مشروعية القرار ؟ وعلى ضوء نتيجة فحصه اما أن يطبق عليه العقوبة التي نصت عليها المادة 459 من قانون العقوبات السالفة الذكر ،أو ما نص عليه المشرع من عقوبة متعلقة بمخالفة ضبط اداري خاص ، وذلك اذا ما تجلت له مشروعية القرار ، أو أنه في الحالة المخالفة يمتنع عن تطبيق العقوبة على المدعى عليه ، ويصرح بأن لا وجه للمتابعة ؟

أو انه يؤجل فصله ، ويحيل هذه المسألة الأولية المتعلقة بمدى مشروعية القرار على الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى للقضاء ، تأسيسا على نص المادة 274 فقرة 2 من قانون الاجراءات المدنية السابقة الذكر؟ .

وعلى ضوء نتيجة فحص هذه الأخيرة للقرار الضبطي يؤسس حكمه ؟ ونفس التساؤلات السابقة تصدق بالنسبة للقاضي المدني في حالة اذا ما دفع أمامه بعدم مشروعية قرار ضبطي استثناء .

وقبل التعرض لهاتين المسألتين في الجزائر ، تستوجب منا مقتضيات هذا البحث معرفة وضعهما في فرنسا بايجاز حسب ما تواضع عليه القضاء والقانون والفقه في هذا البلد .

فبالنسبة لفرنسا[2] فانه منذ 3 أوت 1810 ،نقضت محكمة النقض 14 حكما صادرة عن محكمة البوليس للروشال (La rochel) التي حكمت بعقوبة جزائية على مخالفة قرار بلدي عام نص بصفة لاشرعية على الراحة الاسبوعية (repos dominical) . ومنذ هذا التاريخ ، سمحت محكمة النقض لقاضي المخالفات (الجنائي) بفحص مشروعية قرارات الضبط العامة (اللوائح البوليسية) المتخذة من قبل المحافظ أو رئيس البلدية ، هذا الحق الذي كرسه

---

(1) الصادر بالامر رقم 66 ــ 156 المؤرخ في 1966/6/8 المعدل والمتمم ، خاصة بالقانون رقم 82ـ04 المؤرخ في 1982/02/13 .

(2) - Jean castagné OP Cit P. 55 et Suite.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المشرع سنة 1832 في الفقرة 15 للمادة 471 من قانون العقوبات الفرنسي القديم . أما بالنسبة للقرارات الفردية ،فان اختصاص قاضي المخالفات بفحص مشروعيتها لم يكن مقبولا .

الا أنه بعد التكريس التشريعي لسنة 1832 ،الذي أضاف في 28/4/1832 فقرة 15 للمادة 471 من قانون العقوبات الفرنسي التي كانت تتضمن 14 فقرة فقط . ظهر قضاء جديد مؤسس على تفسير المادة 471/15 المشار اليها أعلاه ، التي يستخلص من مضمونها ،بأنه يدخل في اطار فحص المشروعية من قبل القاضي الجنائي كل القرارات الضبطية الفردية .

اذا أسس هذا الحل على الحجج التالية :

- تعني المادة 471/15 ضمن مجموع المخالفين التي تعاقبهم : " الذين لا يمتثلون الى اللوائح أو القرارات الصادرة عن السلطة البلدية "(1)

ومما يستنتج من هذا النص ، أنه اذا كان يميز بين القرارات العامة (Reglements) والقرارات (Arrêtes) ،فبديهيا أن المصطلح الأخير لا يعني الا القرارات الفردية . وفي النص الجديد للمادة ر26/15 (R 26-15) لا نجد للتعبير مماثلا ، الا أنها تلحق العقوبة ب:
" الذين يخالفون المراسم والقرارات المتخذة قانونا من السلطة الادارية أو القرارات الصادرة عن السلطة البلدية "(2) .

حيث يمكن ملاحظة : - أن النص لم يميز ولو من بعيد بين القرارات العامة والقرارات الفردية - ان مصطلح قرار ،في مفهومه العادي ، يمكن أن يعني قرارات فردية أو عامة . ومن جهة أخرى ،فان هذه الحجج التفسيرية ، تجد بعض الحقائق العملية تبرر اختصاص قاضي المخالفات فيما يخص فحص مشروعية القرارات الضبطية الفردية ، ومنها ما

(1) " Ceux qui ne seront pas conformés, aux reglements ou arrêtés Publies par l'autorité Municipale . "

(2) " Ceux qui auront contrevenu aux décrets et arrêtés légaleme[nt] faits par l'autorité administrative ou aux arrêtés Publiés [par] l'autorité Municipale. ".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أشــار اليـه الدكتور (Pelletier) بقوله[1] " ان تطبيــق لائحـــة بوليــس (قرار عام ضبطي) ، غالبـا ما يستلـــزم تدخل قرارات فرديـة . فقاضي البوليس (الضبـط) ، يجـب عليــه أن يفصل في حكم (فحص) واحـد حول هـــذه الثنائيــة المتعلقــة بمسألــة الشرعيـة . اذ يشـق عليـه ، أو يستحيل عليــه التمييــز بين نزاعـين متعلقيـن ببوليــس (ضبط) عادي " .

حيـث يستخلـص مما سبـق بيانــه ، أنه يحـق للقاضـي الجنائي أن يفحص مسألـة مشروعيـة القرارات الضبطيـة ، اذا ما أثيرت أمامـه عن طريق الدفـــع (استثنائيا) . وفي حالـة لمســه لعدم مشروعيـة قرار ضبطـي ، عليه أن يمتنع عن تطبيق العقوبـة المقـــررة لذلـك قانونيا ، دون أن يلغيه . اذ لا يكتسب حكمـه الا للحجيـة النسبية للشـــيء المقضـى بــه ، أي أنـه لا أثـر لــــه الا فـي مواجهـة الشخـص المخالــف (المدعى عليه في القضية) ، ويبقـى ساري المفعول بالنسبة للغير (حتى المخالف له) ، هذا من الناحيـة النظرية والقانونية .

الا أن هذه الحجيـة النسبيــة ، تفقـد مصداقيتهـا وجدواهـا علـــى المستـوى التطبيقـي (العملـي) وذلك استنادا الـى القاعـدة الاصوليــة التي مفادهـا أن كل ما بنـى على الباطل فهـو باطـل .

وممـا يؤكـد ذلك مـا اشـار اليــه الفقيـه (AUBY) في تعليقه[2] علـى حكم (AVRANCHES) الصادر عـن محكمة التنازع في 1951/7/5 والذي يستخلـص من حيثياتـه ما سبـق ذكره في هـذه المسألـة ، اذ قال : " اذا كان القرار ، لائحـة بلدية (قرار عام بلدي) ، أيمكـن الاعتقاد أن المحكمة المختصـة اقليميـا تغير حكمهـا من جلسة (محاكمة) الاخرى " ؟

وما لاحظـه[3] الفقيه (WALINE) في نفس الصـدد بأنه " عمليا اذ رفـض القاضي الجنائي أية عقوبة لقرار عام ، بتصريحه بأنه غير مشروع ، فان هذا القرار العـام قد حكم عليه بالاعـدام " .

(1) - Pelletier " l'Appréciation de la légalité des Actes Administrati par le juge répressif " These Paris 1952 P. 65

(2) - ""... Si l'acte est un réglement municipal, croit-on que le tri territorialement competent se déjugera d'une instance à l'autre

(3) - "" ... Pratiquement lorsque le juge repressif a refusé toute sa à un reglement ... en le déclarent illégal, ce reglement est con à mort. ""

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما بالنسبة للمسألة الثانية المتعلقة بمدى اختصاص القاضي المدني بفحص مدى مشروعية قرار ضبطي اذ دفع بعدم مشروعيته من طرف أحد الخصوم استثنائيا ، ويكون مصير الحكم مستندا على حل هذه المسألة الثانوية .

ففي هذا الصدد ، وكقاعدة عامة مستمدة من حكم محكمة التنازع الصادر في 1923/6/16 في قضية (SEPTFONDS) مفادها أن القضاء العادي (غير الجنائي) لا يملك أن يفحص مشروعية قرار اداري حتى ولو كان عاما ، ويتعين عليه تأجيل الفصل في الدعوى ،حتى يقضى في المسألة الاولية التي يتوقف الفصل في الدعوى الأصلية عليها من القضاء الاداري(1).

الا أنه خصيصا لهذه القاعدة ،جاء حكم (BARINSTEIN) الصادر عن محكمة التنازع في 1947/10/30 باستثناء ظاهر وأساسي ،والذي تتلخص ظروفه في أن أمرا استيلاء صدر لصالح (Mr.LEMONNIER) على مسكن يستأجره السيد (BARINSTEIN) . وتمكن المستفيد من أمر الاستيلاء بمعونة رجال البوليس من اقتحام هذا المسكن ووضع اليد عليه . طلب السيد BARINSTEIN) من قاضي الاستعجال طرد المستفيد من أمر الاستيلاء ، ثم رفع النزاع الى محكمة التنازع التي قضت بأنه وان كانت المحاكم القضائية لا تملك الا في حالات معينة أن تنظر في شرعية أعمال الادارة حتى ولو كانت ذات طبيعة تنظيمية ،فانها تختص بصفة استثنائية بتقدير أحكام مرسوم 16/ 1947/01 ، وذلك نظرا لطبيعة التدابير التي جاءت بها هذه الاحكام وخطورتها الكبيرة على حرمة المساكن ،وبالتالي على حرية الافراد ، وكذا الاحترام الواجب لحق الملكية(2) .

اذ يستخلص من هذا الحكم ، أنه يحق للقاضي المدني أن يقدر بصفة استثنائية ، مشروعية القرارات الادارية ، التي تشكل اخلالا جسيما بالحرية الفردية أو الملكية الخاصة .

وعلى مدى ما سبق بحثه ، يتضح لنا أن قرارات الضبط الاداري غالبا ما تدخل ضمن هذه الاصناف من القرارات التي أشار اليها حكم (BARINSTEIN) . اذ من الممكن جدا أثناء النظر في قضية مدنية ، أن تثار

---

(1) راجع مجموعة سيري ، سنة 1923 ، الجزء الثالث ، ص 49 .
عن د . مصطفى كيرة ـ المرجع السابق ـ ص 236 .
(2) Jean Castagné OP Cit P. 67

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عرضيــا مسألــة شرعيــة قرار ضبطــي ، مستــوف للشروط السالفة الذكــر ، وتقــدر من طرف القاضــي المدنـــي . ترى ما هــو وضع هاتين المسألتـين في الجزائر؟

ان الجواب علـى التساؤل الآنــف الذكــر ، يقتضــي منا التميز بين مـــا اذا كانـــت مسألة تقدير مشروعيــة القرارات الضبطية بصفــة عرضية ، قد رفعـــت أمام القاضــي المدنــي أو القاضي الجنائــي (المخالفات) واذا ما كانــت تتعلـــق بقرار ضبطــي فردي أو عـــام ..

وبالنسبــة لوضــع هــذه المسألــة أمام القاضــي المدنــي ، يمكــن القول أنه كقاعـــدة عامــة ، يمنــع علــى المحاكم المدنيــة أن تنظــر في فحــص مشروعيــة قرار اداري مهمــا كـــان مصــدره أو طبيعتــه أو نوعـــه ، اذا ماكــان حــل القضيــة الاصليــة يعتمــد أساسا علــى مشروعيــة أو عــدم مشروعية هــذا القرار.

اذ تشكل هذه المسألــة الفرعيــة سبقيــة الحكم ، توجــب علــى القاضــــي المدنــي أن يؤجــل حكمــه ، حــتى تفصل الغرفــة الادارية بالمجلس الاعلــى طبقا للمادة 274/2 من قانون الاجراءات المدنيــة في مــدى مشروعية ذلك القــرار. وعلى ضــوء نتيجــة فحــص هــذه الاخيرة يبني حكمــه في القضية الاصليــة .

فقاعــدة عدم اختصــاص المحاكم المدنيــة بهذه المسألــة لا تقبل أي استثناء بما في ذلـك حالــة الاعتداء المادي على حــد ما سبق بيانــه .

فعلى سبيل المثــال ، صرحـــت الغرفــة المدنيــة بالمجلــس الاعلــى فــــي حكم صــادرعنها في 1969/7/2 بـ: " أن تقدير مشروعيــة استيلاء ، لا يعود الى المحاكــم العادية ، وهــي محقــة في أن تدفع بعدم اختصاصهــا "(1).

ـ أما بالنسبـــة لوضع هذه المسألة أمام القاضــي الجنائي (المخالفات) ، فنظرا لنــدرة وقوع مثل هــذه الحـــالات ، والحظر المفروض من طرف وزارة العدل ونيابة المجلس الاعلـــى ، علــى الاطلاع علــى الاجتهاد القضائــي في الجزائــر، حاولنا الكشـــف عن واقع هذه المسألـــة باستشارة بعض الاساتــذة الجامعيين وبعــض مستشاري المجلس الاعلـــى وكبــار المحامــين .

ومن خـــلال أجوبتهــم المتناقضــة ، خلصنا الى أن المحاكم في الجزائـــر مـــا تزال متأثــرة بقواعــد الاجتهـــاد القضائــي الفرنســي القديــم في هـــذا الصــدد والمؤسســـة أساسا على مبــدأ الفصل المطلق بين السلطات . والتي مفادها ،

---

1) Annuaire de la Justice - Ministère de la Justice - Année 1969 P.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أنه يمنع على القاضي المدني أو الجنائي ، بمناسبة فصلهما في قضايا تدخل ضمن اختصاصهم ، أن يفحصا أو يقدرا مشروعية قرار اداري ، من شأنه التأثير على مصير الحكم النهائي في هذه القضايا ، اذا ما دفع أمامها بعدم مشروعيته ((استثناء)) وعليهما تأجيل حكمهما النهائي ، ويحيلا المثير لهذا الدفع ، أن يرفع دعوى فحص المشروعية أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى (وفقا لنص المادة 274/2 من قانون الاجراءات المدنية) .

وبناء على حكم هذه الأخيرة ، وعلى ضوئه يستأنفا نظرهما وفصلهما في الدعوى الأصلية ، ويصدرا حكمهما البات والنهائي[1]. الا اننا لا نرى أي مبرر جدي لمسلك القضاء الجزائري تجاه هذه المسألة . وبالعكس لا نجد أي مانع ، يحول دون أن يفصل القاضي المدني أو الجنائي عند ما تثار أمامهما هذه المسألة الفرعية عن طريق الدفع ، في تقدير مشروعية قرار ضبطي ، سواء كان عاما أو فرديا ، ومنطويا على عيب جسيم ظاهر من عيوب المشروعية . وهذا للحجج والمبررات التالية :

- أن طبيعة النظام القضائي الجزائري تساعد على اعتماد هذا الحل ، كونه لا يعتمد على نفس الأساس الذي بني عليه النظام القضائي الفرنسي ، وهو مبدأ الفصل بين السلطات (الهيئات) والذي مفاده في هذا المجال ، أن اختصاص الفصل في المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها ، يعود أساسا الى القاضي الاداري ، ويحرم على القاضي العادي ذلك .

ومع ذلك أدخلت عليه بعض الاستثناءات ذات الأسس المنطقية والعملية والتشريعية ، تسمح للقاضي العادي أن يقدر استثناء مشروعية صنف من الأعمال الادارية (حالة الاعتداء المادي والمسألتين المشار اليهما أعلاه) وبما أن الجزائر قد اعتمدت منذ سنة 1963 نظام وحدة القضاء ذي الطبيعة المرنة ، بمعنى أن الادارة الجزائرية لا تتمتع بقاض ذي تكوين متخصص في المنازعات الادارية ، كما هو عليه الحال في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء .

---

(1) انظر د . عوابدي عمار - مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية - الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب ، عام 1984 ، ص 600 و 601 .

— AHMED MAHIOU " Cours de Contentieux Administratifs" Fascicule I " l'Organisation Juridictionnelle ". Alger O.P.U. édition N° 578 - 03/79 P. 133.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والقانـــون • فالقاضـــي الجزائــري بامكانه أن يفصل فــي جميع القضايا ،ســـواء كانت مدنيــة أو جنائية أو اجتماعيــة أو اداريــة ، هذا فضلا على تبني الجزائــر المنهج الاشتراكـــي كسبيل لتنميتهـــا الشاملــة ، الذي لا يتلاءم مع وجـــود قانون عام وقانون خاص • بالاضافــة الــى ذلك ، أن من بين أهم المبادئ التي يسعــى الــى تحقيقها النظام القضائــي الجزائــري ، هو مبــدأ تقريب القضاء من المتقاضـــين •

الا أن مسلـــك القضـــاء الحالـــي تجاه هـــذه المسألـــة ،لا يخدم بتاتـــا رغبــة المشـــرّع فـــي تقريــب العدالة (القضاء) للمتقاضين ومبدأ مجانية القضاء ومبدأ حســـن سير الجهاز القضائي وسرعـــة الفصل في القضايـــا ، وبالتالـــــي تقتضـــي خدمة هـــذه المبادئ اعتماد الحـــل الآنـــف الذكـــر •

وخدمـــة للعدالـــة والمنطـــق ، وضمانـــا لحريـــات الافراد وحقوقهـــم ، يجـــب علـــى قاضـــي المخالفـــات أو القاضـــي المدنـــي أن يتحريـــا العدل بمناسبـــة فصلهما في القضايـــا المرفوعـــة إمامهمـــا ، بدفـــع الظلم الذي قد يقع على الافـــراد اثر تطبيقهما لقـــرار ضبطـــي مشوب بعيب جسيم من عيـــوب عدم المشروعيـــــة • أو في حالة تأجيلهما للحكـــم في القضيـــة الأصليـــة ، انتظارا لنتيجـــة فصـــل الغرفـــة الاداريـــة بالمجلس الاعلـــى في المسألـــة الفرعيـــة • فان هذا الاجـــراء وما يستغرقـــه من وقت طويل ، قد يؤثـــر سلبا على فعاليـــة وسرعـــة العقـــاب الجزائـــي • اذ يمكن أن يستفيـــد منه المخطئ ، ويضايق المظلوم المتضرر•

علاوة علـــى ذلك ، فانه يمكن تبنـــي نفـــس الحجـــة التشريعيـــة التي أعتمدت عليهـــا محكمـــة النقض الفرنسيـــة فـــي اجتهادهـــا المتعلق بهذه المسألة علـــى حـــد ما سبـــق بيانـــه •

ان نـــص المادة 459 من قانون العقوبـــات الجزائـــري المعدل والمتمـــم يمكن تفسيره على أنـــه يسمـــح لقاضـــي المخالفـــات بتقدير مشروعيـــة القرارات الاداريـــة ، حيـــث جـــاء فيـــه : " يعاقب...... كل من خالـــف المراسيم أو القرارات المتخـــذة قانونـــا من .... " •

فعبـــارة ((متخذة قانونا)) تمنح لقاضـــي المخالفات امكانية تقدير مشروعيـــة القرارات الصادرة عن هيئة الضبـــط الاداري البلدي في حالـــة الدفـــع بعـــدم مشروعيتهـــا ، ولا تقتصـــر على القرارات الضبطيـــة العامـــة فقط كما ذهـــب الـــى ذلك الدكتور أحمد محيـــو[1] بل نرى أن عمومية مصطلح " قرارات " ينسحب مضمونهـــا

(1) - AHMED MAHIOU OP Cit P. 131.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

على الـــقرارات العامـــة أو الفرديـــــة ٠

وأخيرا نــــرى أن هذه المبررات والحجج ،كافيـــة لتعميم تطبيق القاعـــدة القانونيـــة التي مفادهـــا ، أن قاضـــي الدعـــوى هو قاضي الدفع ،الا اذا قـــــرر القانـــون خلاف ذلك ، أوكانت هناك أسباب جدية تمنع تطبيق هذه القاعـــدة ، ومثال ذلك وفيما يخـــص المنازعـــات المتعلقـــة بالجنسية ، نصت المادة 2،1/37 من الامـــر رقم 70–86 المؤرخ في 17 شوال عام 1390 الموافق 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية علـــى : " تختص المحاكم وحدها بالنظر في المنازعات حول الجنسية الجزائرية ٠

وعندمـــا تثـــار هـــذه المنازعـــات عن طريـــق الدفـــع أمام المحاكم الاخـــرى، توجـــل هـــذه الاخـــيرة الفصل فيهـــا حـــتى يبت فيهـــا من قبـــل المحكمـــة المختصـــة محليا ، التي يجـــب أن يرفـــع اليهـــا الامـــر خـــلال شهـــر مـــن قرار التأجيـــل من قبـــل الشخـــص الذي ينازع في الجنسيـــة والا أهمل الدفـــع" ٠

الا أنه تجدر الاشـــارة فـــي هـــذا الصـــدد ، الى الاجتهاد القضائـــــي الحديـــث للمجلس الاعلى بمناسبة تطبيقـــه لنص المادة 276 والمادة 4/7 من قانـــون الاجراءات المدنيـــة ، والمتعلـــق بالمسائل الفرعيـــة التي تثار عن طريق الدفـــع بعدم مشروعيـــة القرارات الاداريـــة أمام المحاكم بمناسبـــة نظرها فـــي القضايـــا موضـــوع الاستثناءات التي نصت عليها المادة 4/7 من قانون الاجراءات المدنية ، والمتمثل فـــي القرار الصادر عن المجلس الاعلـــى بجميع غرفـــه مجتمعـــة ،بتاريخ 16/05/ 1981 ،فصلا فـــي القضيـــة التي جمعت الآتـــة م٠ فلـــة مدعية والسيد وزيـــــر الداخلية ووالي ولاية قسنطينة والسيـــد عقاب عمر مدعي عليهم ٠

وتتلخـــص وقائعـــه فـــي : أن والي ولاية قسنطينـــة أصدر قرارا مؤرخـــا فـــي 1979/2/11 منح بمقتضاه شقة مشغولة مـــن طرف المدعية للسيد عقاب عمـــــر المدعـــي عليه الثالث ٠ طعنت المدعية بدعوى الالغـــاء لتجاوز السلطـــة ضـــد قرار الوالـــي ، ذاكـــرة فـــي عريضـــة الدعـــوى ، أنهـــا تسكن منذ بداية 1971 عند خالتها السيدة ج ٠ ز ٠ المستأجـــرة القانونية للشقة محل النزاع ٠

وأن هذه الاخـــيرة قد تركت الشقـــة منذ أكثـــر من سنـــة لتسكـــن فـــي شقـــة أخـــرى تقع بسيـــدي راشـــد ٠ وانهـــا (المدعية) بعد ما قامت بدفـــع مبالغ ايجـــار الشقة المذكـــورة في مكان خالتها وعوضـــا عنها لغايـــة نهايـــــة ديسمـــبر 1979 علـــى أســـاس50 د ج شهـــريا ، زيادة علـــى المصاريف الاخـــرى،

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

استمرت في شغل المكان ، وهي متيقنة من حقها في البقاء في الشقة طبقا للمادة 18 من المرسوم رقم 66_88 المؤرخ في 1968/4/23 • متأكدة من استيفائها للاوضاع المقررة قانونيا للاستفادة من حق البقاء في المكان (القرابة والمعايشة) المادة 17 من الأمر 66_102 المؤرخ في 6 ماي 1966•

وأن الوالي ليس من صلاحياته اتخاذ مثل هذا القرار ، الذي جاء مخالفا لمقتضيات المادة 7/2 من قانون الاجراءات المدنية • الذي يرجع البت فيه الى المحكمة المنعقدة بمقر المجالس القضائية •

الا أن السيد وزير الداخلية ذكر في رده بأن هذا النزاع داخل فعلا ضمن تلك التي يرجع أمر البت فيها الى المحكمة المنعقدة بمقر المجلس القضائي طبقا للمادة 7/2 الآنفة الذكر ، طالبا الحكم بعدم الاختصاص من جهة التقاضي المعروض عليها النزاع ، واحالة المدعية على الجهة القضائية المختصة •

وردت المدعية بأن الدفع بعدم الاختصاص المثار غير مؤسس مشيرة الى أنها طعنت في قرار اداري أمام المجلس الأعلى • ومما جاء في حيثيات هذا القرار ، والتي لها علاقة بالمسألة المطروحة سالفا • حيث أنه من الأوفق هنا الاشارة الى أنه يتعين على ضوء القاعدة القانونية التي تقول بأن (قاضي الدعوى هو قاضي الدفع) بأن المصلحة العملية والرشيدة المتطابقة مع رغبة المشرع في تقريب العدالة من المتقاضين يستوجب اسناد اختصاص نظر المنازعات المتعلقة بالقضايا موضوع الاستثناءات المنصوص عليها في المادة 7 من قانون الاجراءات المدنية الى قاضي واحد •

حيث أن المحكمة اذن ، فيما يتعلق بهذه القضايا ، التي لا تتطلب جهة تقاضي خاصة ، ومختصة بفحص مشروعية قرار اداري ما • أما الأثر المترتب على هذا الدفع بعدم المشروعية في حالة قبوله • فلن يكون ابطال القرار الذي ثبتت عدم مشروعيته ، وانما تعطيل تطبيقه فقط ، تجاه الشخص المطالب بذلك • وأنه بالتالي يتعين القول بأن هذا الطعن غير مقبول ، واحالة المدعية على التقاضي أمام الجهة القضائية المختصة " •

ولهذه الأسباب • قضى المجلس الأعلى بالتصريح بعدم قبول الطعن المقدم من طرف المدعية ، وهذا تطبيقا للمادة 276 من قانون الاجراءات المدنية •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وأمام سلامة هذا القضاء ،في هذا الصدد ، ونظرا لتخوف وتهرب قضاة الدرجة الاولى من التعرض لتقدير مشروعية الاعمال القانونيـة الصادرة عن السلطات الادارية بارالرتبها المنفردة ،اذا ما أثيرت أمامهم عن طريق الدفع ، وبهدف توحيد الاجتهاد في العمل القضائي احتراما للقانون • نطالب من المجلس الاعلى ، باعتباره الهيئة القضائية العليا المقومة لاعمال المجالس القضائية والمحاكم والضامنة لتوحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد والساهرة على احترام القانون على حد ما جاء في المادة 171 من دستور 1976 • أن يعمم عن طريق اصداره لتعليمات موجهة لقضاة الدرجة الاولى من التقاضي ،الاجتهاد المشار اليه أعلاه ،والمتعلق بالدفوع التي تخاصم شرعية القرارات الادارية ليس فقط فيما يخص القضايا التي نصت عليها المادة 2/7 السالفة الذكر ، وانما تعميمه ليشمل أيضا الدفوع التي تثار أمام القاضي المدني أو قاضي المخالفات والمتعلقة بتقدير مشروعية قرار ضبطي مشوب بعيب جسيم من عيوب المشروعية ، وذلك بمناسبة فصلها في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصهما ،دون أن يؤدي تقديرهما الى الغاء هذه القرارات ، بل تعطيلها بالامتناع عن تطبيقها على المثير لهذه الدفوع ، أي يكون حكمهما حائزا للحجية النسبية للشيء المقضى بـه •

كما نقترح على المشرّع تقنين الاجتهاد السابق للمجلس الاعلى الذي مفاده تعميم تطبيق القاعدة القائلة ،بأن قاضي الدعوى هو قاضي الدفع فيما يخص المسائل الآنف ذكرها • تفاديا لكل تناقض في العمل القضائي ، وتجلية للحل القانوني لهذه المسائل • وهذا نظرا للحجج والمبررات والاسس والاهداف السالف بيانها •

ـ المطلب الخامس: تقييم فعاليتها

ينصبّ تقييمنا لهذا النوع من الرقابة على مزاياها وسلبياتها •

ـ مزايا الرقابة القضائية : يجمع الفقه على أن الرقابة القضائية ،تعد أهم ضمانة[1] وأنجع وسيلة لحماية حقوق وحريات الافراد في مواجهة أعمال الادارة غير المشروعة ، وهذا نظرا للخصائص التي تميز هذا النوع من الرقابة ،عن كل من الرقابة الشعبية والسياسية والادارية ، والتي تتمثل في :

---

(1) حيث نصت المادة 164 من دستور 1976 في هذا الصدد على : " يضمن القضاء للجميع ، ولكل واحد ، المحافظة المشروعة على حرياتهم وحقوقهم الاساسية " •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ أنها رقابة قانونية لاحقة : بمعنى أن اقرارها وتنظيمها يستندان الى نص قانوني ، فهي قانونية في أساسها وأهدافها شروطها واجراءاتها ووسائلها وأخيرا نتائجها (القرارات أو الاحكام) .

ـ أنها رقابة محايدة وموضوعية : وتظهر هذه الخصيصة في استقلالية[1] القاضي وعدم خضوعه لأية سلطة كانت في الدولة ، فهو خاضع فقط في قيامه بواجبه لما ينص عليه القانون ، متوخيا تطبيقه[2] ، سعيا الى احقاق الحق وتحقيق العدل .

ـ أنها رقابة مختصة : وتتجسد هذه الخصيصة في تخصص وكفاءة المباشرين لهذه الرقابة ، وهم القضاة لما لديهم من خبرة وكفاءة وعقلية قانونية ، تسمح لهم بمعرفة وكشف أوجه عدم المشروعية في العمل الاداري موضوع الرقابة .

ـ سلبيات الرقابة القضائية : بالرغم من مزايا الرقابة القضائية وخصائصها ، السالفة الذكر ، الا أنها لا تسلم من بعض السلبيات الملاحظة من خلال التجسيد الفعلي لها ، عمليا ، والتي من شأنها التقليل من فعاليتها ونجاعتها في حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطن ضد تعسف وانحراف وعدم ملاءمة أعمال الادارة بصفة عامة ، وأعمال هيئة الضبط الاداري البلدي بصفة خاصة ، ومن أبرزها :

1 ـ بناء على ما سبق ذكره ، ونظرا للصلاحيات الواسعة المخولة قانونيا لهيئة الضبط الاداري البلدي ، والنمو الديمغرافي ، ووتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الجزائر حاليا ، وما ينتج عن ذلك من افرازات سلبية على النظام العام ، وبناء على التوسع[3] في التنظيم الاقليمي للبلاد .

وبهدف التجسيد الفعلي لمبدأ تقريب (العدالة) القضاء من المواطن . نلاحظ أن وجود 4 غرف قضائية على المستوى الوطني (وهي الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى للقضاء ، والغرف الادارية الثلاثة التابعة للمجالس القضائية لكل من وهران

---

(1) اذ نصت المادة 172 من دستور 1976 على : " لا يخضع القاضي الا للقانون " .

(2) وفي هذا الصدد نصت المادة 165 من دستور 1976 على : " الكل سواسية امام القضاء وهو في متناول الجميع ، وتصدر أحكام القضاء وفقا للقانون وسعيا الى تحقيق العدل والقسط " .

(3) انظر نص المادة 38 من القانون رقم 84ـ09 المؤرخ في 1984/02/4 والمتعلق بـ التنظيم الاقليمي للبلاد ، التي قسمت التراب الوطني الى 48 ولاية و 1546 بلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والجزائـــر وقسنطينـة) ـ وهذا قبل صدور المرسوم رقم 86 ـ 107 المؤرخ فـي 1986/04/29 والمحـدد لقائمـة المجالس القضائيـة واختصاصهـا الاقليمـــي فـي اطـار المادة 7 من الأمـر رقم 66 ـ 154 المؤرخ فـي 8/06/ 1966 والتضمن قانـــون الاجراءات المدنيـة ، الـذي رفعت المادة 02 منه عدد الغرف الاداريـة علـى مستوى المجالـس القضائيـــة الـى 31 غرفـة ، رغم ذلك تبقـى غير متناسبـــة مع عـــدد الولايـات البالـغ عددهـا 48 ولايـــة ـ مختصـة بالفصـل فـي المنازعـات الاداريـــة ، غير كافيـة لتحقيـق مبـدأ تقريـــب القضـاء من المواطـــن الذي نصـت عليه المادة 165 من دستور 1976 ، وتقلـل من فعاليـــة هذا النـــوع من الرقابـة .

لهذا نـــرى ، ضرورة تعميم هـذه الغرف الاداريـة علـى مستوى جميـع المجالـس القضائيـة الموجـودة عبر التراب الوطـني ، والزيـادة في صلاحياتهـا فـي مراقبـة أعمال الادارة غيـر المشروعـة كمرحلـة أولـى ، وربـط انشاء مجالـس قضائيـــة بجميـع غرفهـا مـع عـدد الولايـــات الموجـودة حاليـا فـي مرحلـة لاحقـــة ، هذا من جهـــة .

ومـــن جهـة ثانيـة ، فانه وبالرغـــم من اختلاف خصائص المنازعـة الادارية عن المنازعـة العاديـة ، لا من حيث عدم مساواة مراكـز أطـراف الخصومـة فـــي كلتـا المنازعتيـــن ، بل حـــتى من حيـث شـــروط واجراءات رفـع الدعويين ، ومراحـل وطـرق الاثبات والفصـل فيهـا والقانون الـذي يستنـد اليه في ذلـك ، نجـــد أنـه حسـب التنظيم القضائـي الجزائـري يعيـــن أو ينتـدب قاضيا عاديـا تلقـــى تكوينـا قانونيـا أساســـا خاصـا (سواء كان من خريجـــي معاهـــد العلوم القانونيـة والادارية ، أو من خريجـــي المدرسـة الوطنيـــة للادارة .) للفصل فـــي المنازعـات الاداريـــة .

هـــذا التكويـن في رأينـا ، لا يؤهلـــه للكشـف والمعرفـة الدقيقـــة لخصوصيـــات وخبايـــا العمـل الاداري ، والظروف والملابســـات التي تحيـــط بـــه ، وما تتضمنه المبادئ التي تحكمـــه وطبيعـة السلطـة التقديريـــة المخولـة للادارة ، والاجتهـــاد فـي اقامـــة التـــوازن بين تحقيـق المصلحـــة العامـة والحفاظ على حقـوق وحريات الأفـــراد .

الأمـــر الذي يستفـــاد منـه ، أنـه وان كان تخصصـــه يسمـح لـــه في بعض المنازعـــات برقابـــة مـدى مشروعيـة العمل الاداري ، الا أنـــه

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لا يساعده على الفصل في مدى ملاءمته ، خاصة اذا كان يخاطب حقوق وحريات الأفراد . وذلك بالنظر الى المركز الممتاز التي تحتله المؤسسة التنفيذية في النظام القانوني للدولة واتساع مجال تدخلها وفق ما يستلزمه النهج الاشتراكي الذي تبنته الجزائر، ووجود غرفة ادارية[1] وحيدة على المستوى الوطني ، مختصة بالنظر والفصل في دعاوي الغاء القرارات الادارية . ودعاوي تفسيرها والطعون الخاصة بفحص مدى مشروعية الاجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الاعلى .

ومن جانب آخر ، اذا كان التكوين السابق للقضاة له ما يبرره خاصة من ناحية نقص الاطارات القضائية ومكونيهم والمرافق المهيأة لذلك . فحاليا قد زال ذلك المبرر وهذا بالنظر الى الفائض المسجل في هذا التخصص .

لهذا نرى وجوب الاعتناء بالرقابة القضائية على أعمال الادارة، وذلك باعداد وتكوين قضاة متخصصين في النظر والفصل في المنازعات الادارية . تيسيرا لهم على الاجتهاد ، لايجاد الحلول المناسبة لها تماشيا مع المبدأ القائل ، بأن الادارة الرشيدة لا تخشى قاضيها .

2 ـ أما العيب الثاني الذي يعتري هذا النوع من الرقابة ،يكمن في المرحلة السابقة والمرحلة اللاحقة للفصل النهائي في المنازعات الادارية . فمن حيث المرحلة السابقة ،يلاحظ أحيانا استغراق الجهة القضائية لمدة طويلة نسبيا للفصل في الدعاوي الادارية المرفوعة أمامها ، الامر الذي من شأنه مضاعفة الآثار الوخيمة[2] للعمل الاداري غير المشروع على حقوق المواطنين ومراكزهم ، والتأثير سلبا على استقرار الاعمال الادارية القانونية .

---

(1) الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى للقضاء (أنظر المادة 274 ق ٠١٠م٠ج)

(2) في هذا الصدد نصت المادة 170/13-14 من قانون الاجراءات المدنية الجزائرية على :
" لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف الا اذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي . ومع ذلك لا يجوز للمجلس القضائي بأي حال من الاحوال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام والأمن والهدوء العام " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما فيما يخص المرحلة اللاحقة للنطق بالحكم في الدعوى الادارية، فتظهر مشكلة في غاية الأهمية والخطورة على مدى فعالية الرقابة القضائية، وهي مشكلة مماطلة أو عدم تنفيذ الادارة للأحكام النهائية الصادرة ضدها.

هذه المشكلة التي تعاني منها عدة أنظمة قضائية مقارنة، استدعت انتباه كثير من الفقهاء[1] ونفس المشكلة عانت منها الرقابة القضائية على أعمال الادارة في الجزائر قبل جوان 1975.

اذ كانت القرارات القضائية الصادرة ضد الادارة ولصالح الافراد كثيرا ما تصطدم بتعنت الادارة التي تماطل أو ترفض تنفيذها مخالفة بذلك حجية الشيء المقضي به. وما على المدعي - من أجل ضمان احترام حجية الشيء المقضي به - الا أن يتبع احدى الوسيلتين التاليتين :

- أولا : له ان يرفع دعوى الغاء، يخاصم فيها جميع القرارات الادارية المتخذة بصفة مخالفة للقرار القضائي النهائي المنطوق به[2].

- ثانيا : أو عن طريق ترتيب مسؤولية الادارة التي امتنعت عن التنفيذ بواسطة رفع دعوى التعويض على أساس نظرية المخاطر أو مخالفة حجية الشيء المقضي به (التي تعادل مخالفة القانون) طالبا الحكم على المدعي عليه بتعويض مالي عن الأضرار الناتجة عن هذا الامتناع.

الا أن هاتين الوسيلتين، لم توكتا في مستوى القضاء على هذه المشكلة، خاصة اذ أخذنا بعين الاعتبار الظروف الصعبة التي كان يمر بها القضاء الجزائري الفتي آنذاك.

---

(1) ومنهم الفقيه موريس هوريو الذي اقترح ترتيب المسؤولية الشخصية للموظف العمومي الذي يرفض تنفيذ قرار قضائي، بتشبيه فعل الرفض بخطأ شخصي يولد المسؤولية الشخصية لمرتكبه، وذلك نظرا لعدم تنفيذ الادارة للقرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي (وهذا رغم النفوذ الذي يتمتع به هذا المجلس) - راجع في هذا الصدد، د. احمد حيو - المنازعات الادارية - المرجع السابق - ص 200 وما بعدها.

(2) ومن التطبيقات القضائية التي عالجت هذه الامكانية، قضية ( ) التي فصل فيها مجلس الدولة الفرنسي بقرار مؤرخ في 13/07/1962، والتي تتلخص وقائعها في أن المتصرف الاداري للمسرح الفرنسي المعزول من منصبه يحصل من القاضي الاداري على الغاء قرار العزل، والمفروض أن يستعيد جميع حقوقه ويعود الى وظيفته، الا أن الحكومة قامت بتعيين شخص آخر مكانه. يلجأ المتصرف الاداري السابق الى مخاصمة قرار تعيين الشخص الذي حل محله ويحصل على حكم الغائه لمخالفته لحجية الشيء المقضي به. الحكومة ترفض الانصياع ثانية وتصدر مرسوما تعدل بموجبه النظام الأساسي للمسرح بهدف عرقلة عودة المتصرف القديم الى منصبه. يقوم هذا الأخير من جديد بالطعن في هذا المرسوم أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي يقضي بالغائه على أساس الانحراف في ←

../...

علاوة على ذلك ، فان نص المادة 320 [1] من قانون الاجراءات المدنية الجزائرية المتعلقة بالصيغة التنفيذية للأحكام القضائية ، كفل للجهة الادارية تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة لصالحها في مواجهة الاطراف الخصوصيين (ومنهم الاشخاص الطبيعيون). بينما لا يمكن للافراد أن يستندوا الى هذه المادة لتنفيذ الاحكام الصادرة لصالحهم في مواجهة الادارة ، كون أموال هذه الاخيرة تعتبر أموالا عامة [2] لا تقبل التصرف

← استعمال السلطة لأن الباعث على التعديل في النظام الاساسي للمسرح هو عرقلة تنفيذ قراري الالغاء السابقين .

— ورد هذا القرار في مؤلف د . احمد محيو " المنازعات الادارية " — المرجع السابق — ص 201 عن مجموعة سيري (Sirey) عام 1962 ، ص 331 و رالوزعام 1962 ، ص 664 و 548 P 1962 - Actualité Juridiques Année 1962 P.548

(1) اذ جاء فيها : " كل حكم أو سند لا يكون قابلا للتنفيذ الا اذا كان ممهورا بالصيغة التالية :

" الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية — باسم الشعب الجزائري " وينتهي بالصيغة التالية بعد عبارة : وبناء على ما تقدم :

"وعلى جميع أعوان التنفيذ تنفيذ هذا (الحكم — الى آخره) " .

" وعلى النواب العموميين ووكلاء الدولة لدى المحاكم مد يد المساعدة اللازمة لتنفيذه " .

" وعلى جميع قواد وضباط القوات العمومية تقديم المساعدة اللازمة لتنفيذه بالقوة عند الاقتضاء اذا طلب اليهم ذلك بصفة قانونية " .

(وبناء عليه وقع هذا الحكم " . . . .

وفي القضايا الادارية تكون الصيغة التنفيذية على الوجه التالي :

" الجمهورية تدعو وتأمر وزير . . .

(أو عامل العمالة عندما يتعلق الامر بدعوى تخص جماعة محلية) فيما يخصه وتدعو وتأمر كل أعوان التنفيذ المطلوب اليهم ذلك فيما يتعلق باجراءات القانون العام قبل الاطراف الخصوصيين أن يقوموا بتنفيذ هذا القرار " .

(2) حيث نصت المادة 689 من القانون المدني الجزائري على " لا يجوز التصرف في أموال الدولة ، أو حجزها ، أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الاموال لاحدى المؤسسات المشار اليها في المادة 688 ، تحدد شروط ادارتها ، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فيهـــا أو حجزهـــا أو تملكهـــا ، بالتقادم • كما منعـت المادة 168 مـــن الأمـر 69 ـ77 المعدل لقانون الاجراءات المدنيـة الجزائـري ،القاضـي بتوجيـه أوامـر الاداء (الدفع) فـي المواد الاداريـة ، ولا نـرى جدوى هذا التعديل الذي جـاء بـه الأمـر المشـار اليـه أعـلاه ، الأمر الذي من شأنـه اثـارة الأسف والاستفهـام ؟ •

اذ يستفـاد مما سبق ذكره ، أن المدعـي الذي يحصل على قرار قضائـي ضـدّ الادارة ، يبقـى تحت رحمة هذه الأخيرة فيما يخـص تنفيذه • وهذا نظرا لعدم وجود أي نـصّ قانونـي يساعده على ذلـك •

الا أنـه منذ صدور الأمر رقم 75ـ48 المؤرخ في 7 جمادي الثانية عام 1395 الموافق 17 يونيو 1975 والمتعلق بتنفيـذ أحكام القضاء وقـرارات التحكيم ، الـذي نـص[1] على اجـراء خاص لضمـان احترام القرارات القضائية الفاصلـة في قضايا التعويض، مفاده أنـه على المدعـي المستفيـد من قرار قضائي يتضمن ادانـة مالية للدولة وبعـض الهيئات والجماعات العموميـة ، تقديم عريضـة مكتوبة لأميـن الخزينـة بالولايـة الـتي يقـع فيها موطنـه مرفوقـة بالنسخة التنفيذيـة من الحكم المطلوب تنفيذه ،وكل الوثائق أو المستنـدات التي تثبت بأن اجـراءات التنفيـذ العاديـة قـد أستنفذت ولـم تود الى نتيجـة •

وعلى اساس هـذا الملـف ، وخلال أجل 06 أشهـر التالية يدفع أمين الخزينة للمدعـي المبلـغ الذي قضـى به القرار القضائـي ، على أن تعمل الخزينـة من أجل اســترداد المبلغ المسـدّد ،على اقتطاعـه من حساب أو ميزانية الهيئة الاداريـة المدانـة •

ان هـذا الحـلّ ، وان كانت ميزتـه أنه سيساعد ـ اذا كان مطبقا فعـلاـ على معالجـة تخاذل الادارة فيما يخـص تنفيذ القرارات الصادرة ضدّهـا والمتعلقة بدعـاوي التعويـض •

الا أن هـذه المـيزة تتضاءل بالمقارنـة الى سلبياتـه المتمثلة فـي :

أولا : أن هذا الأمـر يشجـع الموظفين العموميين على التهرب من تنفيذ أحكام القضاء، وبالتالـي التحرر من احترام القانون (قوة الشيء المقضى به) ، ما دام خلـوهـم

---

(1) راجع المواد من 5 الى 10 من الأمر رقم 75ـ48 المؤرخ في 1975/6/17 والمتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم •
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة الثانية عشرة ،العدد 53 بتاريخ 1975/7/4 ، ـ ص 760 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هـذا يتفرع عنه بتعويض مالي مدفوع من خزينة الدولة .

ثانيا : ان التعويض المالي السالف الذكر ، يدفع من الخزينة العامة (المال العام) الأمر الذي يدفعنا الى القول بأن ما يدفعه المشرع بيده اليمنى كتعويض عن أعمال الادارة غير المشروعة وعن عدم تنفيذها لأحكام القضاء لصالح المواطنين المتضررين ، يسترده بيده اليسرى ، مادام التعويض يدفع من الخزينة العامة التي تقتطعه فيما بعد من ميزانية الهيئة الادارية التي امتنعت عن تنفيذ أحكام القضاء وليس من الذمة المالية للموظف الممثل لهذه الهيئة .

الا أن المشكلة تبقى مطروحة بالنسبة لدعوى الالغاء واحترام مبدأ المشروعية ، خاصة اذا تعلق الأمر بتنفيذ قرار قضائي الغى بموجبه قرارا اداريا غير مشروع ، انتهك حق أو حرية مواطن وترتبت على ذلك أضرارا ، واتخذت تدابير أو قرارات وفقا له ، نظرا لاستغراق القاضي المختص وقتا طويلا للحكم بالغائه . حيث تتعقد عملية تنفيذ قرار الالغاء ، بموجبية اعادة النظر في التدابير المتخذة وفقا للقرار الاداري الملغى والتعويض عن الأضرار التي تسببت فيها .

والدليل على بقاء هذه المشكلة وازدياد حدتها ، وهذا بالرغم من الالتزام العام الذي نصت عليه المادة 171 من دستور 1976 ، التي جاء فيها : "على كل اجهزة الدولة المختصة أن تقوم ، في كل وقت وفي كل مكان وفي كل الظروف ، بتنفيذ أحكام القضاء" .

ما جاء في تقرير وزير العدل سنة 1979 الذي قال فيه : ... ولذا فان الشلل الذي يصيب الأحكام غير الجزائية يكاد يكون شللا عاما . ان مشكلة تنفيذ الأحكام يزداد حدة وتعقيدا حسب نوعية الأحكام المنفذة ، وأحيانا ، حسب الطرف المنفذ عليه (يقصد الادارة) ويضيف التقرير تحت عنوان امتناع الأطراف المحكوم عليهم من التنفيذ" وفي الغالب يتمثل هذا في الادارات العمومية والمؤسسات الوطنية والولايات .

ان مشكل التنفيذ يزداد حدة ويكاد يصيب الأحكام بالجمود والشلل تجاه هذه الجهات . وأمام هذه الوضعية التي من شأنها اضعاف دور الرقابة القضائية على أعمال الادارة غير المشروعة ، والانقاص من فعاليتها في حماية حقوق وحريات المواطن تجاه هذه الأعمال .

الأمر الذي يؤدي - بالاضافة الى السلبيات الملاحظة على هذا النوع من الرقابة - الى اضعاف عزيمة الأفراد المتضررين من أعمال هيئة الضبط

../....

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الاداري البلدي ،في اللجوء الى القضاء لاقتضاء حقوقهم ، والتشكيك في مصداقية مرفق القضاء ، حامي الحريات والحقوق ،وفي مدى الزامية نص المواد 164 و 161 و 171 من دستور 1976 .

فما جدوى أن ينطق القاضي المختص بعدم مشروعية أوعدم ملاءمة عمل قانوني أو مادي صادر عن هيئة الضبط الاداري البلدي حماية لحق أو حرية مواطن اذا لم يتبع الحكم بالتنفيذ ؟ .

ولهذا ،نرى ضرورة تدخل المشرّع الجزائري بتوفير وسائل قانونية جادة لعلها تقضي على هذه المشكلة . وذلك عن طريق اصدار نصّ صريح يلزم فيه الادارة بتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها ، ولصالح الافراد خلال مدة زمنية معينة ، ويرتب من خلاله المسؤولية الشخصية على كل موظف مهما كان مركزه الاداري تسبّب في تعطيل أو عمل على عدم تنفيذ الالتزام السابق .
مع اضافة مادة لقانون العقوبات يضمنها عقوبة صارمة وهادفة تمسّ الذمة المالية والمركز الوظيفي لكلّ من تسبّب في تعطيل أوعدم تنفيذ قرار صادر عن القضاء في المواد الادارية .

وخلاصة لما سبق ذكره ،وبالرغم من مزايا الرقابة القضائية وسلبياتها ، تبقى تمثل الوسيلة الفعالة والناجعة في متناول الافراد في سبيل حماية حرياتهم وحقوقهم في مواجهة أعمال هيئة الضبط الاداري البلدي غير المشروعة . الا أن ذلك في رأينا لا يؤهلها في أن تستبعد كل من الرقابة الشعبية والرقابة السياسية اذا ما وفرت لهما الشروط التي نصّت عليها القوانين والانظمة المنظمة لهما ، لتعمل الانواع الثلاثة متكاملة متعاونة على تسليط الرقابة المرهفة على أعمال هيئة الضبط الاداري البلدي ، تماشيا مع مبدأ وحدة السلطة وتنوع الوظائف التي يرتكز عليها النظام القانوني للدولة الجزائرية ،وتحقيقا للاهداف المتوخاة من وظيفة المراقبة في هذا المجال، وفق ما نصت عليه أحكام الدستور والقوانين والمراسيم والقرارات المنظمة لهما .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الخــاتمــة :

وختامــا ، نخلــص ، ومن خـلال تتبعنا لنشـأة فكرة الضبـط الاداري وتطورها ، الى أقدمية وضرورية و أهمية هذه الوظيفة ، حيث ارتبطت نشأة هذه الاخيرة بنشأة الدولة (الحكم) ، اذ كانت وما تزال سند وجودها وأساس استمرارها وعنوان سيادتها •

وهذا بالنظر الى ضروريتها وأهميتها المتمثلتين في الغاية المرجوة منها والرامية الى حماية النظام العام بمفهومه الواسع في الدولة • حيث لاحظنا أن هذه الوظيفة ، أصطبغت بصبغة الدولة وطبيعة السلطة فيها •

فبعد أن كانت أداة في يد السلطة في ظل الدولة الحارسة السلطوية لبسط نفوذها ، وحماية أمنها أساسا ، اصطبغت في عصرنا الحالي بالصبغة القانونية كنتيجة لظهور الدولة الديمقراطية القانونية وأبعد من ذلك انتشار الديمقراطية الشعبية ، هدفها وقاية النظام العام في المجتمع •

الا أن هذا الطابع القانوني الذي اكتسبه الضبط الاداري حاليا ، لا يجرده من السمة السياسية • ومرد ذلك الى أيكولوجية الادارة ، وتعذر الفصل بين الادارة والسياسة والتأثير المتبادل بينهما • لهذا نرى أن تفاوت السمة القانونية والسمة السياسية في طبيعة الضبط الاداري ، يعود أساسا الى طبيعة السلطة والنظام القانوني في الدولة •

اذ نلاحظ لجوء الدولة الحديثة عموما الى الجمع بين التنظيم الاداري المركزي واللامركزي ، الأمر الذي نتج عنه وجود ضبط اداري عام مركزي وآخر لا مركزي •

وفيما يخص موضوع بحثنا • وفي اطار تحقيق الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية القائمة على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية والواعية لافراد المجتمع في تسيير الشؤون العمومية مهما كانت طبيعتها •

وبهدف تجسيد أهداف حزب جبهة التحرير الوطني ، ومن خلال

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تتبعنا بالدراسة لهيئات الضبط الاداري العام ، نخلص الى الصفة اللامركزية لوظيفة الضبط الاداري على المستوى البلدي . وذلك استنادا الى نص المادة 237 من القانون البلدي التي خولت سلطة الضبط الاداري في حدود تراب البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، يمارسها باسم ولحساب البلدية ،وبالتالي تحمل هذه الاخيرة للمسؤولية التي ترتب على الاعمال القانونية والمادية التي يتولاها رئيس مجلسها الشعبي ، أثناء أو بمناسبة ممارسته لهذه السلطة .

ومن خلال دراستنا لهدف ومحل ومجال ممارسة الضبط الاداري البلدي ،استخلصنا أن هذه السلطة ، ليست سلطة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي يستعملها متى شاء ويمتنع عن ذلك متى أراد ، بل ، اختصاص عام يستوجب النهوض به قانونا عن طريق التدخل بأعمال قانونية أو مادية وقائية من شأنها حماية النظام العام ضمن الجماعة المحلية وفي حدود البلدية .

اذ يستنتج أن هذا الاختصاص الذي نصت عليه المادتان 235 و 237 من القانون البلدي ،مقيد أساسا من حيث الهدف المرجو منه تحقيقه ،وهو وقاية النظام العام من أي اخلال أو التهديد بالاخلال به ، سواء بالتدخل أو بالامتناع عن التدخل ، اذا ما رأى أن في الأسلوب الأول مضاعفة الاخلال أو التهديد بالاخلال بالنظام العام عموما وعنصر الأمن العام خصوصا .

ونظرا للطبيعة المرنة والمتغيرة للنظام العام ، وجدنا أن عنصري التقدير والتقييد في هذا الاختصاص يتفاوتان حسب المجال المراد تنظيمه وضبطه .

فاذا ما نظم المشرّع مثلا ممارسة حقّ أو حرية تنظيما دقيقا (ضبطا تشريعيا) ،فان ذلك من شأنه تقييد اختصاص هيئة الضبط الاداري البلدي تجاه هذا الحقّ أو الحريّة ، وما عليها الا السهر على مراعاة مدى توفر الشروط التي اشترط المشرّع استيفاءها لمنح رخصة ممارسة هذا الحقّ أو الحرية ، كرخصة البناء وعقد اجتماع عام مثلا .

أما اذا إلتزم المشرّع الصمت ازاء حرية أوحق ،أو اكتفى

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بالنص عليها دون تنظيمها ، فهنا يكون هذا الاختصاص مقيدا من حيث الغاية المراد تحقيقها من خلال ممارسته . وتقديرها من حيث زمن ومكان وأسلوب ووسيلة التدخل أو الامتناع عن التدخل اذا ما قدر أن الامتناع والمراقبة من بعيد ، يمثل أحسن أسلوب لاستتباب الأمن وحماية النظام العام ، حسب ما نصت عليه المادة 237 من القانون البلدي . التي تضمنت مجالات ممارسة هذا الاختصاص وعددت على سبيل المثال الأهداف المتوخاة منه .

اذ لا يمكن مطالبة المشرّع أكثر من ذلك ، لاستحالة احاطته المسبقة ، وبالتالي حصره لكلّ مقتضيات ومتطلبات الحفاظ على النظام العام ، باعتبار أن هذا الأخير - وعلى حد ما سبق تعريفه - عبارة عن مجموعة قواعد ضرورية ثابتة ، ذات مضمون مرن يتأثر بالقواعد العرفية والأخلاقية والدينية ، والقواعد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة ، والتي من شأنها كفالة الحياة المادية والمعنوية .

وكان عليه - وهذا ما قام به فعلا - تبيان على سبيل المثال للأمور الواجب تنظيمها وضبطها خدمة لهذا الهدف ، والتي تشمل عموما أمن ، وصحة ، وراحة ، وأخلاق الجماعة المحلية ، وما يندرج عامة تحت كل عنصر من هذه العناصر .

الّا اننا نرى ونقترح على المشرّع في هذا الصدد ، اصدار قواعد تفصيلية عملية تبيّن ما هيّة مصطلح الآداب العامة الذي ورد في نص المادة 237 من القانون البلدي ، والمراسيم التطبيقية له ، والتي يقع واجب الحفاظ عليها على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي . وهذا نظرا لعمومية هذا المصطلح ، وتغير ومرونة ما هية الآداب العامة حسب اختلاف الزمان والمكان من ناحية ، ومن ناحية ثانية ، وفيما يخص المجتمع الجزائري ، ونظرا لضرورة وأهمية صيانة النظام الخلقي لهذا الأخير وحمايته .

اذ تكمن ضرورته في ابراز الطابع الاسلامي ، المقوم الأساسي لشخصية المجتمع ، وعنوان الحضارة التي ننتمي اليها ، وذلك على غرار كل أمة تحترم نفسها .

الأمر الذي يؤدي الى حماية ورعاية الأمن الأخلاقي والنفسي

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لأفراد الجماعة المحلية .

كما تتمثل أهمية هذا العنصر ، في كونه يعد شرطا أساسيا كبقية الشروط الواجب توافرها لتحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية المنسجمة . بالاضافة الى أن تحقيق هذه الغاية ، يساعد على احترام القانون وسيادته ، منعا للانحلال الأخلاقي الذي بدأت تظهر أعراضه ونلمس نتائجه الخطيرة ، وصدا للغزو الثقافي ، الذي لا نشك أن أحدا من المسؤولين عن هذا القطاع ، يجهل أهدافه البعيدة المدى وخطرها على الاستقلال المادي والمعنوي للأمة .

لهذا نطلب من المشرّع اصدار قواعد عملية محدّدة للآداب العامة التي يجب على هيئة الضبط الاداري البلدي صيانتها ، وفرض[1] احترامها في الأماكن والمحال العمومية ، على حد ما سبق تفصيله في هذا الصدد .

وأمام السلبيات الملاحظة عمليا على سير هذه الوظيفة ، سواء من الناحية القانونية أو المادية أو البشرية ، والتي من شأنها عرقلتها عن أداء مهامها على أحسن وجه .

وعلى حدّ ما سلف بيانه في هذا المجال ، وتفاديا لتكرار هذه السلبيات ، وبهدف تحديد الاختصاص الموضوعي والمكاني والزماني للهيئات المكلفة بوظيفة الضبط الاداري العام على المستوى المحلي ، وبالتالي تحديد المسؤوليات ، نطلب من المؤسسة التنفيذية والتنظيمية ،

---

(1) لا يعني ذلك أن وسيلة القمع هي الأداة الوحيدة والكفيلة بالحفاظ على الآداب العامة ، وبالتالي النظام الخلقي للأمة وسد الغزو الثقافي .

بل ان مسؤولية حماية الأخلاق العامة ضمن الجماعة الوطنية ، تقع أساسا على عاتق الأسرة وما تقدمه من تربية لأفرادها ، باعتبارها الخلية الاساسية في المجتمع والمرافق العامة للدولة التي يتصل نشاطها بهذا المجال ، والمتمثلة في وزارات التعليم بجميع مراحله ، ووزارة الشؤون الدينية ووزارة الثقافة والسياحة ووزارة الحماية الاجتماعية ، بالاضافة الى الهيئات المكلفة بقطاع الشباب وتربيته وتوعيته .

حيث يبقى تدخل هيئة الضبط الاداري البلدي حماية لهذا العنصر من النظام العام ، يكتسي الطابع الوقائي فقط .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أن تراعي الدقة العلمية في استعمالها للمصطلحات القانونية، التي تضمنها في النصوص التنفيذية والتنظيمية المتعلقة بالضبط الاداري على المستوى البلدي .

ومن حيث الوسائل المادية اللازمة للقيام بأعباء هذه الوظيفة، ونظرا لعدم كفايتها من جهة، وارتفاع عدد البلديات المنبثقة عن التقسيم الاقليمي الجديد للبلاد من جهة ثانية .

كما نطلب من السلطات المركزية المعنية أن تعمل على التجسيد الفعلي لما جاء في المادة 234/2 مكرر من القانون البلدي السالفة الذكر، وذلك بتزويد البلديات خاصة النائية منها بالوسائل الكافية لاداء هذا التكليف .

ونفس الملاحظة والمطلب، يصدقان على الوسائل البشرية التي تستعين بها هيئة الضبط الاداري البلدي في تنفيذ أعمالها، خاصة بعد حل سلك الشرطة البلدية، والمتمثلة في نقص أو عدم الحضور الدائم لرجال الأمن العمومي ورجال الدرك، خاصة في البلديات النائية والجديدة .

أما بالنسبة للسلبيات الملاحظة على الهيئة المكلفة بممارسة هذه الوظيفة، والمتمثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعلى حد ما سبق ذكره في هذا الصدد، وللنهوض بهذا التكليف وفق ما نصت عليه القوانين والأنظمة، نلح في الطلب، على الهيئات السياسية المركزية، أن تعمل على مضاعفة وتنظيم واستمرارية التكوين السياسي والقانوني والاداري للمناضلين على مستوى القسمات، كون هذه الاخيرة تعد الخلية الأساسية للتنظيم السياسي ومصدر تخرج المسؤولين عن الأعمال الادارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية على المستوى البلدي .

كما نلح على الحرص وتسليط الرقابة القبلية على تطبيق معيار الأكثر كفاءة والتزاما ونزاهة، أثناء عملية الترشيح والتعيين لتولي المناصب الانتخابية على المستوى البلدي، دون مراعاة للعوامل الهامشية المتمثلة في النعرات القبلية الجهوية،

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الجاهلية ،التي غالبا ما كانت لها نتائج سلبية عمليا سواء على مهام وأهداف البلدية ،أو مواطنيها والأهداف العامة للسياسة العامة . وتعبئة وسائل الاعلام المحلية والوطنية ،حول أهمية وهدف هذه الوظيفة ، بالنسبة للمواطنين المحليين ،وواجباتهم نحوها .

كما نطالب من السلطة التنظيمية أن تعمل على تعميم تدعيم البلديات باطارات استشارية تنفيذية مختصة في التسيير الاداري والمالي والقانوني للمحليات الجزائرية .

أما فيما يتعلق بالضمانات التي أقرّها المشرّع حماية لحريات وحقوق الأفراد من انحراف وتعسف واساءة هيئة الضبط الاداري البلدي في استعمالها لسلطاتها ، والمتمثلة في عملية الرقابة وأنواعها ، وهي الرقابة الشعبية والسياسية والادارية والقضائية . ونظرا لعدم جدوى تكرار السلبيات التي لاحظناها على هذه الأنواع من خلال تقييمنا لها .

وبناء على ذلك ، وفيما يخص الأنواع الثلاثة الأولى ،نطالب من السلطات السياسية المركزية ،أن تعمل على تكثيف وديمومة التكوين السياسي والقانوني المتعلق بمهام وواجبات المناضلين على مستوى القسمات .

أما بالنسبة للرقابة القضائية ، والتي تعدّ أهمّ وسيلة في يد الأفراد للدفاع عن حرياتهم وحقوقهم في مواجهة أعمال الضبط الاداري البلدي غير المشروعة، الا أنه وبالنظر الى السلبيات الملاحظة على هذا النوع من الرقابة ، التي من شأنها التقليل من فعاليتها ، ونجاعتها في تحقيق أهدافها ، ومن أجل التجسيد الفعلي للمبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري والمتمثلة في مبدأ لا مركزية القضاء الهادف الى تقريب القضاء من المتقاضين ، ومبدأ مجانية القضاء ، ومن أجل سرعة الفصل في القضايا ، ورشاد سير الجهاز القضائي ،رفعا للظلم على المظلومين .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

نقترح على المشرّع في هذا الصدد ،

ـ أن يعمل على تعميم الغرف الادارية على مستوى المجالس القضائية ، على الاقل غرفة لمجلسين في مرحلة أولى ،وتعميمها على جميع المجالس في مرحلة لاحقة .

ـ والاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على الأعمال الادارية عموما ، وذلك باعداد وتكوين قضاة متخصصين في النظر والفصل في المنازعات الادارية ،وايجاد الحلول المناسبة لها ، الهادفة الى التوفيق بين حماية المصلحة العامة وحماية المصالح الخاصة للافراد وهذا لضمان سرعة الفصل في القضايا الادارية ،واستقرار الأعمال الادارية ورفع الضرر الذي يتحمله المتقاضون من جراء طول مدّة الفصل القضائي .

ـ وبهدف القضاء على مشكلة مماطلة أو عدم تنفيذ الادارة للقرارات القضائية التي يعاني منها النظام القضائي ، نقترح على المشرّع ، اصدار نصّ صريح يلزم فيه الادارة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضدها ، خلال مدّة زمنية محدّدة .

ويرتب من خلاله المسؤولية الشخصية لكل موظف مهما كان مركزه الاداري تسبب في تعطيل أو عمل على عدم تنفيذ الالتزام السابق ،

واضافة مادة الى قانون العقوبات ،يضمنها عقوبة صارمة وهادفة ، تمسّ المركز الوظيفي والذمة المالية لكلّ من تسبب في تعطيل أو عدم تنفيذ قرار قضائي ، صادر في المواد الادارية .

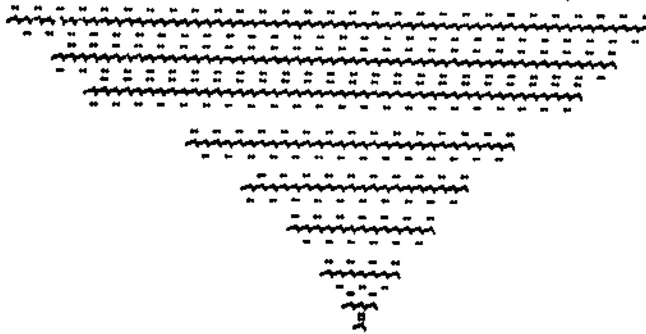
ـ أما بالنسبة للمسائل الاستثنائية (الفرعية) ، والمتمثلة في الدفوع التي تقدم أمام المحاكم سواء أمام قاضي المخالفات بمناسبة تطبيقه للمادة 459 من قانون العقوبات ،أو القاضي المدني بمناسبة فصله أصلا في قضية مدنية ، والتي تثار بواسطتها عدم المشروعية الجسيمة والظاهرة التي تشوب القرارات الصادرة عن هيئة الضبط الاداري البلدي ، وبناء على الحجج والمبررات السالفة الذكر في هذا المضمار ، نقترح على المشرّع ، تقنين اختصاص المحاكم ،

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بالفصل (استثناءا) في الدفوع التي تثار من قبل الافراد المتقاضين حول عدم مشروعية قرارات الضبط الاداري البلدي ، التي تنطوي على عيب جسيم وظاهر من عيوب عدم المشروعية .

وأخيرا ، وبالنظر الى هدف ومحل ومجال ممارسة هذه الوظيفة ، نرى أن أنواع الرقابة خاصة القضائية منها ، لا تكون لها أية فعالية أو جدوى ، الا في ظل نظام سياسي فعال ، يعمل على ضمان حماية فعلية لممارسة الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، استجابة للارادة الشعبية ، والتجسيد الفعلي والعملي للمبادئ والأحكام التي يتضمنها نظامه القانوني والاقتصادي والاجتماعي والسياسي خدمة للشعب ، ويستمد علة وجوده ، وفاعليته من تقبل ورضى أغلب أفراد الجماعة الوطنية ، باعتبار ذلك أهم ضمانة لاستقرار النظام وديمومته .

تم بعون الله سبحانه وتعالى



All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

توثيـــق المصـــادر والمراجـــع:

+ الوثـــائق القانونيـــة والقضـائيـــة الرسميـــة :

- الميثـــاق الوطـــني سنـــة 1976م
- الميثـــاق الوطـــني سنـــة 1986م
- دستـــور 1963م
- دستـــور 1976م
- قانون رقم 62ـ157 المؤرخ في 1962/12/31 والمتضمن تمديد حتى اشعار آخـــره للتشريع الساري في 1962/12/31 ،ما عـدا ما يخالف منه السيادة الوطنية أو لـه طابع عنصري . (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثانية عدد 2 بتاريخ 1963/1/11 (النسخة الفرنسية) .
- أمر رقم 66ـ154 المؤرخ في 1966/06/08 والمتضمن قانون الاجراءات المدنيـــة المعدل والمتمم . من تقديم د . حسن علام ،الطبعة الثانية ،الجزائر ،رعاية مركـب الطباعـة مايـو 1972م .
- أمر رقم 66ـ 156 المؤرخ في 1966/06/08 والمتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم . نشر بمساعدة المصالح التقنية لوزارة العدل الجزائر ،ابن عكنون ،ديـــوان المطبوعات الجامعية 04ـ87.
- أمر رقم 67ـ 24 المؤرخ في 1967/01/18 والمتضمن القانون البلدي ،المعدل والمتمم ،خاصة بالقانون رقم 81ـ09 المؤرخ في 1981/07/04م . مركز التكوين الاداري الجزائر-حيدرة رقم السحب 794. ص.5 .
- أمر رقم 67ـ51 المؤرخ في 1967/03/18 والمتضمن انشاء الديوان الوطني للتجارة والصناعة السيناماتوغرافية . (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة السادسة عدد 26 بتاريخ 1967/03/28 ، ص256 (النسخة الفرنسية) .
- أمر رقم 67ـ281 المؤرخ في 1967/12/20 والمتعلق بالحفريات وحماية الأماكـــن والآثـار التاريخيـة والطبيعية (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الخامسة عدد 7 بتاريـــخ 1967/01/23 ص 70 .

(+) أعني بالحروف(ج .ر.ج .ج .د .ش) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطيـــة الشعبيـــة .

.../..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ أمر رقم 69 ـ 38 المؤرخ في 1969/05/29 والمتضمن قانون الولاية ، المعدل والمتمم ، خاصة بالقانون رقم 81ـ02 المؤرخ في 1981/02/14 ، مركز التكوين الاداري الجزائر حيدرة رقم السحب 794، ص5 .

ـ أمر رقم 70ـ86 المؤرخ في 1970/12/15 والمتضمن قانون الجنسية (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة السابعة ، عدد 105 بتاريخ 1970/12/18 ، ص 1570 .

ـ أمر رقم 71ـ73 المؤرخ في 1971/11/08 والمتضمن الثورة الزراعية (ج .ر.ج .ج.د .ش) السنة الثامنة ، عدد 97 بتاريخ 1970/11/30 ، ص 1642.

ـ أمر رقم 74ـ107 المؤرخ في 1974/12/06 والمتضمن قانون المرور (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الحادية عشرة العدد 104 بتاريخ 1974/12/27 ، ص 1306.

ـ أمر رقم 75ـ48 المؤرخ في 1975/06/17 والمتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثانية عشرة عدد 53 بتاريخ 1975/07/4 ص760.

ـ أمر رقم 75ـ58 المؤرخ في 1975/09/26 والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم. نشر بمساعدة المصالح التقنية لوزارة العدل ، الجزائر ابن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية 09، 86.

ـ أمر رقم 75ـ63 المؤرخ في 1975/09/26 والمتعلق بالاجتماعات العمومية ، (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثانية عشرة عدد 80 بتاريخ 1975/10/07 ص1078.

ـ أمر رقم 75ـ65 المؤرخ في 1975/09/26 والمتعلق بحماية اخلاق الشباب (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثانية عشرة عدد 81 بتاريخ 1975/10/10 ص1094.

ـ أمر رقم 75ـ78 المؤرخ في 1975/12/15 والمتعلق بالجنازات (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثانية عشرة عدد 103 بتاريخ 1975/12/26 ص 1406 .

ـ أمر رقم 75ـ79 المؤرخ في 1975/12/15 والمتعلق بدفن الموتى (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثامنة عشرة عدد 103 بتاريخ 1975/12/26 ص1406.

ـ أمر رقم 76ـ79 المؤرخ في 1976/10/23 والمتضمن قانون الصحة العمومية (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الثالثة عشرة عدد 101 بتاريخ 1976/12/19 ص1392.

ـ أمر رقم 77ـ06 المؤرخ في 1977/02/19 والمتعلق بالاجتماعات العمومية (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الرابعة عشرة عدد 18 بتاريخ 1977/3/2 ص344.

ـ أمر رقم 77ـ08 المؤرخ في 1977/02/19 والمتعلق بالتنظيم الاداري لمدينة الجزائر (ج .ر.ج .ج .د .ش) السنة الرابعة عشرة العدد 18 بتاريخ 1977/3/2 ص344.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- قانون رقم 80-08 مؤرخ في 1980/10/25 والمتضمن قانون الانتخابات (ج •ر•ج • ج •د •ش) السنة السادسة عشرة عدد 44 بتاريخ 1980/10/28 ص1594•

- قانون رقم 82-02 المؤرخ في 1982/02/06 والمتعلق برخصة البناء وتجزئة الأرض للبناء (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة التاسعة عشرة العدد 6 بتاريخ 1982/2/9 ص 255•

- قانون رقم 82-10 المؤرخ في 1982/08/21 والمتعلق بالصيد (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة التاسعة عشرة عدد 34 بتاريخ 1982/8/24 ص1685 •

- قانون رقم 83-03 المؤرخ في 1983/02/05 والمتعلق بحماية البيئة (ج •ر•ج • ج •د •ش) السنة العشرون عدد 6 بتاريخ 1983/2/8 ص380•

- قانون رقم 83-17 المؤرخ في 1983/7/16 والمتعلق بقانون المياه (ج •ر•ج • ج •د •ش) السنة العشرون عدد 30 بتاريخ 1983/07/19 ص1895•

- قانون رقم 84-06 المؤرخ في 1984/01/7 والمتعلق بالأنشطة المنجمية (ج •ر• ج •ج •د •ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 5 بتاريخ 1984/1/31 ص 110•

- قانون رقم 84-09 المؤرخ في 1984/02/04 والمتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 6 بتاريخ 1984/02/7 ص 139 •

- قانون رقم 84-12 المؤرخ في 1984/06/23 والمتضمن النظام العام للغابات (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 26 بتاريخ 1984/6/26 ص959•

- قانون رقم 85-05 المؤرخ في 1985/02/16 والمتعلق بحماية الصحة العامة وترقيتها (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثانية والعشرون عدد 8 بتاريخ 1985/2/17 ص176•

- مرسوم رقم 63-168 المؤرخ في 1963/05/09 والمتعلق بوضع تحت حماية الدولة العقارات والمنقولات التي قد ينتج عن طريقة الحصول عليها وتسييرها واستغلالها واستعمالها ما من شأنه الاخلال بالنظام العام والسلامة الوطنية (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثانية رقم 30 بتاريخ 1963/05/14 ص450 (النسخة الفرنسية) •

- مرسوم رقم 65-201 المؤرخ في 1965/08/11 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الرابعة عدد 71 بتاريخ 1965/8/27 ص780•

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ مرسوم رقم 66ـ238 المؤرخ في 1966/8/5 والمتعلق باعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الخامسة عدد 72 بتاريخ 1966/8/23 ـ 810 •

ـ مرسوم رقم 68ـ15 المؤرخ في 1968/01/23 والمعدل للمرسوم رقم 66ـ238 ، المؤرخ في 1966/8/5 والمتعلق باعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخليـة (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الخامسة عدد 13 بتاريخ 1968/2/13 ص 191 •

ـ مرسوم رقم 75ـ152 المؤرخ في 1975/12/15 والمتضمن تحديد قواعد حفـظ الصحة فيما يخص الدفن ونقل الجثث واخراج الموتى من القبور واعادة دفنهـا (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثانية عشرة عدد 103 بتاريخ 1975/12/26 ص1410 •

ـ مرسوم رقم 76ـ34 المؤرخ في 1976/02/20 والمتعلق بالعمارات المخطرة وغيـر الصحية والمزعجـة (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثالثة عشرة عدد 21 بتاريخ 1976/3/12 ص287 •

ـ مرسوم رقم 76ـ35 المؤرخ في 20/ 02/ 1976 والمتعلق بالعمارات وبنظام الأمـن من أخطار الحريق والفزع في العمارات المرتفعـة (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثالثـة عشرة عدد 21 بتاريخ 1976/3/12 ص 291 •

ـ مرسوم رقم 76ـ36 المؤرخ في 1976/2/20 والمتعلـق بالحماية من أخطار الحريق والفزع في المؤسسـات الخاصة باستقبال الجمهور(ج •ر•ج •ج •د •ش)السنة الثالثـة عشرة عدد 21 بتاريخ 1976/3/12 ص 294 •

ـ مرسوم رقم 76ـ39 المؤرخ في 1976/2/20 والمتضمن اعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثالثة عشـرة عدد 20 بتاريخ 1976/3/9 ـ ص276 •

ـ مرسوم رقم 77ـ84 مؤرخ في 1977/6/6 والمتضمن تتميم المادة 09 من المرسـوم رقم 75ـ152 المؤرخ في 1975/12/15 والمتضمن تحديد قواعد حفظ الصحة فيمـا يخص الدفـن ونقل الجثث واخراج الموتى واعادة دفنها • (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الرابعة عشرة عدد 46 بتاريخ 1977/6/8 ص 756 •

ـ مرسوم رقم 81ـ164 المؤرخ في 1981/7/25 والمتضمن القانون الأساسي للقريـة الاشتراكية الفلاحية (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثامنة عشرة عدد 30 بتاريخ 07/28/ 1981 ص 1018 •

••/•••

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ مرسوم رقم 81ـ265 المؤرخ في 1981/10/3 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بأعوان الشرطة البلدية (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثامنة عشرة عدد 40 بتاريخ 1981/10/6 ص 1395•

ـ المرسوم رقم 81ـ 267 المؤرخ في 1981/10/10 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية • (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثامنة عشرة عدد 41 بتاريخ 1981/10/13 ص 1422•

ـ مرسوم رقم 81ـ374 المؤرخ في 1981/12/26 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثامنة عشرة عدد 52 بتاريخ 1981/12/29 ص 1863•

ـ مرسوم رقم 81ـ375 المؤرخ في 1981/12/26 والمتضمن تحديد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي النقل والصيد البحري • (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة الثامنة عشرة عدد 52 بتاريخ 1981/12/29• ص 1866•

ـ مرسوم رقم 82ـ190 المؤرخ في 1982/5/29 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الاسكان والتعمير (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة التاسعة عشرة عدد 22 بتاريخ 1982/06/01 ص 1112•

ـ مرسوم رقم 82ـ304 المؤرخ في 1982/10/9 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 82 ـ 02 المؤرخ في 1982/2/6 والمتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الاراضي للبناء• (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة التاسعة عشرة عدد 41 بتاريخ 1982/10/12 ص 1897•

ـ مرسوم رقم 82ـ305 المؤرخ في 1982/10/9 والمتضمن تنظيم البنايات الخاضعة للقانون رقم 82ـ02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الاراضي للبناء• (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة التاسعة عشرة عدد 41 بتاريخ 1982/10/12 ص 1910•

ـ مرسوم رقم 82ـ467 المؤرخ في 1982/12/18 والمتعلق بالتظاهرات والمباريات الرياضية التي ينظمها الاجانب (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة التاسعة عشرة عدد 53 بتاريخ 1982/12/18 ص 3390•

ـ مرسوم رقم 83ـ74 المؤرخ في 1983/1/2 والمتضمن انشاء المجلس الأعلى للصيد (ج •ر•ج •ج •د •ش) السنة العشرون العدد 2 بتاريخ 1983/1/11 ص 148•

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- مرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 1983/5/28 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة العشرون عدد 22 بتاريخ 1983/5/31 ص 1535٠

- مرسوم رقم 83-699 المؤرخ في 1983/11/20 والمتعلق برخصة الدارة والشبكات (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة العشرون عدد 49 بتاريخ 1983/11/29 ص3062٠

- مرسوم رقم 84- 120 المؤرخ في 1984/5/19 والمحدد لصلاحيات وزير النقل (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 21 بتاريخ 1984/5/22 ص746٠

- مرسوم رقم 84-126 المؤرخ في 1984/5/19 والمحدد لصلاحيات وزير الري والغابات (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 21 بتاريخ 22/مايو 1984 ص775٠

- مرسوم رقم 84-155 المؤرخ في 1984/6/23 والمتضمن تطبيق المادة 68 من قانون المرور والمتعلقة بالتظاهرات الرياضية التي تجرى في الطريق العمومي (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 26 بتاريخ 1984/6/26 ص997٠

- مرسوم رقم 84-180 المؤرخ في 1984/8/4 والمتضمن حل سلك أعوان الشرطة البلدية (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ش) السنة 21 عدد 32 بتاريخ 1984/8/7 ص1201٠

- مرسوم رقم 84-378 المؤرخ في 1984/12/15 والمحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 66 بتاريخ 84/12/16 ص 2147٠

- مرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 1985/01/12 والمتضمن التنظيم الاداري الخاص لمدينة الجزائر (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الثانية والعشرون عدد 3 بتاريخ 1985/1/13 ص33٠

- مرسوم رقم 85-13 المؤرخ في 1985/1/26 والمحدد لشروط استعمال الشواطئ٠ (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الثانية والعشرون عدد 5 بتاريخ 1985/1/27 ص 88٠

- مرسوم رقم 85-14 المؤرخ في 1985/1/26 والمحدد لشروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الثانية والعشرون عدد 5 بتاريخ 1985/1/27 ص 91٠

- مرسوم رقم 85-204 المؤرخ في 1985/8/6 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية (ج ٠ر ٠ج ٠ج ٠د ٠ش) السنة الثانية والعشرون عدد 33 بتاريخ 1985/8/7 ص1157٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ مرسوم رقم 86ـ107 المؤرخ في 1986/4/29 والمحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الاقليمي في اطار المادة 7 من الأمر رقم 66ـ155 المؤرخ في 1966/6/8 والمتضمن قانون الاجراءات المدنية (ج٠ر٠ج٠ج٠د٠ش) السنة الثالثة والعشرون عدد 18 بتاريخ 1986/4/30 ص707٠

ـ مرسوم رقم 87ـ44 المؤرخ في 1987/2/10 والمتعلق بوقاية الأملاك الغابية الوطنية (ج٠ر٠ج٠ج٠د٠ش) السنة الرابعة والعشرون العدد 7 بتاريخ 1987/2/11 ص247٠

ـ مرسوم رقم 87ـ188 المؤرخ في 1987/8/25 والمتضمن احداث سلك الشرطة البلدية وتنظيمه وصلاحياته (ج٠ر٠ج٠ج٠د٠ش) السنة الرابعة والعشرون عدد 35 بتاريخ 1987/8/26 ص 1347٠

ـ القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 19 الى 1983/12/22 ٠

ـ النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف اللجنة المركزية في دورتها الحادية عشرة بتاريخ 1984/01/17٠

ـ لائحة الصحة العامة واللائحة التنظيمية ، المتضمنة للقرار المتضمن تنظيم وصلاحيات مجلس التنسيق البلدي والولائي الصادرتين عن اللجنة المركزية في دورتها الرابعة المنعقدة ما بين 29 الى 31 /1980/12٠

ـ لائحة السياسة الثقافية الصادرة عن اللجنة المركزية في دورتها الخامسة المنعقدة ما بين 29 و 30 /6/ـ 1981/07/01 ٠

ـ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1984/11/10 والمتضمن تحديد شروط منح رخصة الطريق وكيفياتها (ج٠ر٠ج٠ج٠د٠ش) السنة الواحدة والعشرون عدد 65 بتاريخ 1984/12/12 ص 2139٠

ـ القرار المؤرخ في 1982/7/15 والمحدد للسرعة القصوى للسيارات التي يفوق وزنها الكلي المرخص به مع حمولتها 5 أطنان ونصف (ج٠ر٠ج٠ج٠د٠ش) السنة التاسعة عشرة عدد 56 بتاريخ 1982/12/28 ص3609٠

ـ القرار المؤرخ في 1986/6/22 والمتعلق بممارسة الصيد البري خلال موسم 86ـ87 (ج٠ر٠ج٠ج٠د٠ش) السنة الثالثة والعشرون عدد 28 بتاريخ 1986/7/9 ص1140٠

ـ التعليمة الرئاسية رقم 18 الخاصة بتربية الأجيال الصاعدة وتوجيهها ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ نص خطاب رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب أمام الاجتماع المشترك للأمانة الدائمة للحزب والمنظمات الجماهيرية ، جريدة الشعب اليومية عدد 6618 الصادرة بتاريخ 1985/2/5 .

ـ التعليمة الوزارية رقم 1976/43/176 المؤرخة في 1976/12/15 والمتعلقة بالنظافة والوقاية من الأوبئة والأمراض الموضوعية .

ـ التعليمة الوزارية رقم 56 المؤرخة في 1977/6/6 والمتعلقة بالتطهير .

ـ حولية القضاء . وزارة العدل بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عام 1969 . *

ـ د. بوشهدة ور. خلوفي ـ مجموعة قرارات ـ القضاء الاداري ـ جامعة الجزائر معهد العلوم القانونية والادارية عام 1979 .

ـــــــــــــــــــــــ

الدوريات العلمية المتخصصة :

أ ـ باللغة الوطنية :

ـ د. محمود سعد الدين شريف ـ النظرية العامة للضبط الاداري ـ مجلة مجلس الدولة الصادرة عن المكتب الفني لمجلس الدولة المصري ، القسم (1) الأول سنة 11 عام 1962 والقسم الثاني سنة 12 عام 1964 .

ـ د. حامد مصطفى ـ البوليس الاداري في النظام العراقي ـ مجلة العلوم الادارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، المطبعة العالمية 16ـ 18 ضريح سعد القاهرة . السنة التاسعة ـ العدد الثاني أغسطس 1967 .

ـ د. صالح فؤاد ـ وظيفة المراقبة الشعبية على مستوى الولاية والبلدية والوظيفة الادارية والاقتصادية . ـ مجلة العلوم القانونية الصادرة عن معهد الحقوق والعلوم الادارية جامعة قسنطينة العدد الأول السنة الأولى جويلية 1982 .

ـ النصوص الأساسية للثورة الجزائرية (مقتطفات من المواثيق) سلسلة وثائقية منشورات الحزب 1 ـ المؤسسة الوطنية للطباعة ، مطبعة ابن بولعيد 3 نهج خالد خلدون .

ـ جريدة الشعب اليومية الصادرة بتاريخ 1984/12/29 .

ـ " " " عدد 6613 الصادرة بتاريخ 1985/2/3 .

ـ " " " عدد 6634 الصادرة بتاريخ 1985/2/21 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ب ... باللغة الفرنسية :

- MOHAMED BRAHIMI " Le Contrôle exercé par l'assemblée populaire
Revue Algerienne des Sciences Juridiques " Economiques et Politiq
Univercité d'Alger Institut de Droit volume XX1. N° 2 Juin
- LOUIS AMGERT " Police Municipale "
Jurisclasseur : Administratif Fascicule 126-2 Année 1979.

- Police Municipale
Jurisclasseur Administratif N° 1 Fascicule 126.2 Année 1982.

- AZIZ BEN MAGHSOULA " l'Expression et les Garanties des Libertés fondamentales et des droits de l'Homme et du citoyen dans la constitution du 22 Novembre 1976."

- Revue Algerienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiq
Université d'Alger Institut du Droit volume XX1 N° 2 Juin 1984.

- Le Journal Quotidien - El-Moudjahid du 05 / 01 / 84
- " " " " 11 / 11 / 84
- " " " " 14 / 12 / 84
- " " " " 10 / 03 / 84
- " " " " 08 / 11 / 87

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الرسائل والبحوث الجامعية :

أ ـ باللغة الوطنية :

ـ د . مصطفى كيرة ـ نظرية الاعتداء المادي في القانون الاداري . ـ رسالة دكتوراه ـ كلية الحقوق ، جمعة القاهرة ـ دار النهضة العربية ، يناير 1964.

ـ د . عوابدي عمار ـ مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ـ رسالة دكتوراه ـ معهد الحقوق والعلوم الادارية ـ جامعة الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984.

ـ عامر احمد المختار ـ تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق ـ رسالة جامعية ، مطبعة دار الحياة ، دمشق عام 1975.

ـ ماحي حني موسى ـ طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة الادارة ـ رسالة ماجستير ، معهد العلوم القانونية والادارية ، جامعة الجزائر جانفي 1985.

ـ د . قدري عبد الفتاح الشهاوي ـ أعمال الشرطة ومسؤولياتها اداريا وجنائيا .ـ رسالة دكتوراه عام 1969 .

ـ عمار عوابدي ـ الأساس القانوني لمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها . ـ رسالة ماجستير ـ الجزائر ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع عام 1979.

ب ـ باللغة الفرنسية :

- HENRY TEITGEN (La police Municipale Générale, l'Ordre Public : et les Pouvoirs du Maire - Paris 5em. Année 1934

- JEAN CASTAGNE " Le contrôle Juridictionnel de la légalité des actes de la police Administratif ".

Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
Année 1964

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- KADI ABDELATIF " Les Attributions du Wali en Matière de régleme
de Police ".
Memoire de D.E.S. Faculté de Droit Année 1976.

- Mmd. Y. MANSOUR " La Compétence des Cours en Matière Administrat
Mémoire de D.E.S. en Droit Public.
Faculté de Droit et des Sciences Economiques Octobre 197%.

المؤلفـــات العامـــــة:

أ ـ باللغـــة الوطنيـــــة :

ـ العلامة ابن منظور ـ لسان العرب ـ الجزء السابع ،دار بيروت للطباعة والنشـــر عـــــــــام 1956.

ـ د • أحمد محيـو ـ المنازعـات الادارية ـ الجزائر ،ديوان المطبوعـــات الجامعيـــة عــــــــام 1983.

ـ د • أحمد محيـو ـ محاضرات فـي المؤسســات الادارية ـ الجزائر ،ديـــوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية عـــــــام 1979.

ـ د • حماد محمد شطـا ـ تطور وظيفـة الدولة ـ الكتاب الأول ـ نظرية المرفق العـام ـ الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الأولى عام 1984.

ـ د • زين العابدين بركات ـ مبادئ القانون الاداري ـ دمشق ،مطبعة الرياض ، طبعـــــــــــة 1979.

ـ د • زهـدي يكن ـ القضاء الاداري في لبنان وفرنسا ـ لبنان ، نشر وتوزيـــع دار الثقافـــة عـــــــام 1983 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- د. طعيمة الجرف ـ نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم ـ دراسة مقارنة، مصر ـ ملتزم الطبع والنشر مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الرابعة، عام 1973.
- د. طعيمة الجرف ـ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ـ مصر ملتزم الطبع والنشر، مكتبة القاهرة الحديثة، عام 1963.
- د. مصطفى العوجي ـ التصدي للجريمة ـ بيروت مؤسسة نوفل، الطبعة الأولى عام 1980.
- د. منير العجلاني ـ عبقرية الاسلام في أصول الحكم ـ طبعة 1965.
- د. محمد كامل ليلى ـ القانون الدستوري ـ مصر، مطبعة النهضة الجديدة سنة 1967.
- د. محمد كامل ليلى ـ نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري ـ دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء. مصر ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي.
- د. محمد فؤاد مهنا ـ مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية ـ مصر الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة عام 1973.
- د. محمود حلمي ـ نشاط الادارة (الضبط الاداري ـ المرفق العام) مصر دار الفكر العربي، الطبعة الأولى عام 1967.
- د. عمار عوابدي ـ عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ـ الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول عام 1982.
- د. عبد العزيز الجوهري ـ القضاء الاداري ـ دراسة مقارنة (دعوى الالغاء ـ دعوى التعويض)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية عام 1983.
- د. فؤاد العطار ـ مبادئ القانون الاداري ـ مصر، دار النهضة العربية عام 1970.
- د. محمود حلمي ـ موجز مبادئ القانون الاداري ـ مصر، دار الفكر العربي الطبعة الأولى عام 1977 ـ 1978.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ د . سليمان محمد الطماوي ـ مبادئ القانون الاداري ـ مصر ، دار الفكر العربي الطبعة الرابعة عـــام 1961.

ـ د . سليمـان محمد الطماوي ـ الوجيز في القضاء الاداري ـ مصـر ، دار الفكر العربي عـــام 1974.

ـ د . سليمـان محمد الطماوي ـ النظرية العامة للقرارات الادارية ـ مصر ، دار الفكر العربي ، الطبعة الرابعة عـــام 1976 .

ـ د . سليمان محمد الطماوي ـ نظرية التعسف في استعمال السلطة ـ (الانحـراف بالسلطة) دراسة مقارنة ، مصر القاهرة ، دار الفكر العربـي الطبعة الثانية عـــام 1966.

ـ د . حبيب ابراهيم الخليلي ـ المدخل للعلوم القانونية ـ (النظرية العامة للقانون) الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية عام 1983.

ـ خالدي بشير ـ محاضرة مطبوعة بعنوان ـ الشرطة في الماضي والحاضر ودورهـا في المجتمـع ـ ألقيت بمناسبـة تنظيم أسبوع الأمـن الوطني بمدينة الجزائـر مارس 1983 .

ب ـ باللغـة الفرنسيـة :

- ANDRE DELAUBADAIRE " Traité de Droit Administratif ". 7eme. Edi Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence - Paris 1976.

- AHMED MAHIOU " Cours de Contentieux Administratif ". Fascicule I - l'Organisation Juridictionnelle - Alger O.P.U. édition N° 572- 03/79.

..../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- AHMED MAHIOU " Etudes de Droit Public Algerien ".
Alger O.P.U. 1984.

- CLAUDE ALBERT COLLIARD " Les libertés publiques ".
Précis DALLOZ 5eme. Edition Année 1975.

- GUEY DEBEYRE et PAUL DUEZE " Traité élementaire de Droit Admi
librairie DALLOZ 1952.

- JACQUES DEMBOURS " Les Actes de la Tutelle Administrative en Dr
Belge " .
BRUXELLE Année 1955.

- JEAN SINGER " Le Maire et ses Pouvoirs de Police ".
Sirey 1960

- MARCEL LE CLERE " Histoire de la Police ". que sais-je ?
Press Huniversitaire de France N° 257 Année 1947.

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهـــــــرس البحـــــث

الصفحـــة	عنـــــوان الموضـــــوع

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

../...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تصويب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
02	08	الجتماعية	الاجتماعية
03	14	مبن أئذا	عن أداء
05	09	تعرفه	تعريفه
13	20	البى	على
16	02	سؤ	سواء
17	04	أول	أوائل
23	17	ازداد تطور	ازدادت تطورا
24	01 هامش	في	خذفها
28	14	الطيفة	الوظيفة
32	01	ينقص اسم	اضافة (جون ريفور)
34	18و 19	اتباعا ويتصدى	اشباعا ويتمدى
35	04 هامش	تنقص كلمة	أكدت
37	15	تأديته	تأديه
38	11	غير منبين	غير معينين
40	23	اتطور	التطور
41	05	فنجد	فنجده
43	15	تحقيما	تحقيقا
45	09	ذكرة	ذكره
43	05	بها	بهما
48	18	أخفاه	أضفاه
53	16	إقباضة	انقباضه
54	16	يشهدها	يفشاها
55	18	تنظيمها	تنظيميا
56	23	حضير	حيظر
57	06 هامش	طريفق	طريقة
72	08	تخصيصة	تخصيصه
74	09	الليانية	اللياقية
74	20	بالقرار	المقرار
75	06	تبلور	تتبلور

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تابع

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
82	12	الوزرة	الوزارة
89	09 هامش	الادر	الادارية
94	05 هامش	من	عن
97	06 هامش	لسلات	السلطات
100	06	بمرسوم	بالمرسوم
101	23	بصفة	بمختصه
104	15	للمريق	للريف
110	10	النضبط	الضبط
112	01	منحت	منحت
113	05	لضمتا	لضمان
119	13	اجرءات	اجراءات
121	04 هامش	التباب	التراب
124	29	غموض	وخصائص وظيفة الضبط الاداري
125	08 هامش	للممارسة	لممارسة
130	10	حزئيا	جزئيا
130	22	مخا بة	مخاطبة
131	11	على زائدة	حذفهما
135	29	غموض	لهذا الاسلوب
135	30	غموض	حدود القانون
143	01	الخدش	خدش
143	07	غموض	وبعث وتنشيط الحياة
143	15	غموض	للمجتمع، خاصة في الأماكن
145	01 و 03	قاراراتها والمستوى	قراراتها و مستوى
153	24 و 25	ابدلية	بذلة
157	19	ادائرات	دوائر
158	12	نصباق	نطاق
168	06	المنطق	المنطلق
175	06	ضمين	ضمان
180	18	طمأنيه	طمأنينة
186	20	الشيع	المشرع
196	6 هامش	الشروعيسة	المشروعية
198	14	مكين	كيان
200	12	الميول	العيوب
207	03 هامش	علي حبدى	على حدة
217	15 هامش	الطماي محمد	محمد الطماوي
227	05	ثبل	مثال
228	22	ومختصة	حذف و
230	16	بنء	بناء
233	17	توكتميا	تكونا
233	06 هامش	فراغ	Breart de Boisanger

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit